

دوره جدید

فرآیند پذیرش و داوری از طریق سامانه
و در قالب آیین نامه نشریات علمی وزارت علوم
انجام میشود

۴۰

ارزانت

سال ۱۴۰۰ / شماره ۸ / بهار

فصلنامه علمی - تخصصی
سازمان بازرسی کل کشور

حسن جریان امور در مقررات تردد خودروها در شهر تهران

دکتر محمد باقری کمار علیا و امید محمدی

تأثیر عدالت سازمانی بر سلامت نظام اداری در پرتو تعهد سازمانی

علی اکبر ایزدی سعدی

بررسی نقش فرآیندهای الکترونیک در پیشگیری و مبارزه با تخلفات رایج در دفاتر اسناد رسمی

آیت باقری

نگاهی به نقش نهاد قضایی در رونق تولید با رویکرد حکمرانی خوب

سعید رسولی و امین طاهری نیا

شاخص های سنجش فساد و ضدفساد

دکتر علی سیفزاده

جغرافیای فساد در حوزه شهرسازی

دکتر رضا عارف

علل و آثار پدیده فساد: ارزیابی پژوهش های تجربی یک دهه ی گذشته

رسول داراب خانی



فصلنامه دانش ارزیابی

سال ۱۴؛ شماره ۱؛ بهار ۱۴۰۰

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور

مدیر مسئول: حسن درویشیان

سر دبیر: فرزاد مخلص الاثمه

هیأت تحریریه:

حجت الاسلام محمد مهدی عرب انصاری، دکتر حبیب الله فتاحی، دکتر محمد باقری کمار علیا، مهندس
محمد رضا اتفاق کهنمویی، دکتر حمید رضا ملک محمدی، دکتر محمد وزین کریمیان، دکتر حسین قلجی

تلفن: ۶۱۳۶۲۱۳۵

bazrasi.research@136.ir

مدیر اجرایی: علی سیف زاده

ویراستار و صفحه آرا: هدی غنیمی

ویراستار انگلیسی: آیت باقری

انتشارات: نشر مرکز توسعه دانش

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۵۰۰۰۰ ریال

نشانی: تهران: خیابان آیت الله طالقانی، تقاطع سپهبد قرنی، سازمان بازرسی کل کشور،

طبقه نهم (ساختمان جدید)، دفتر فصلنامه دانش ارزیابی

فصلنامه دانش ارزیابی به استناد مجوز شماره ۹۰/۲۵۳۹۵ وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
منتشر می شود.

مطالب مطرح شده در مقالات موضع سازمان بازرسی نبوده و نظر نویسندگان آنها می باشد و صحت
مطالب به عهده نویسندگان خواهد بود.

فهرست

حسن جریان امور در مقررات تردد خودروها در شهر تهران..... ۷

دکتر محمد باقری کمار علیا - امید محمدی

تأثیر عدالت سازمانی بر سلامت نظام اداری در پرتو تعهد سازمانی..... ۲۳

علی اکبر ایزدی سعدی

بررسی نقش فرآیندهای الکترونیک در پیشگیری و مبارزه با تخلفات رایج در دفاتر اسناد

رسمی..... ۵۵

آیت باقری

نگاهی به نقش نهاد قضایی در رونق تولید، رویکرد حکمرانی خوب..... ۶۹

سعید رسولی - امین طاهری نیا

شاخص های سنجش فساد و ضدفساد..... ۸۵

دکتر علی سیف زاده

جغرافیای فساد در حوزه شهرسازی..... ۱۰۳

دکتر رضا عارف

علل و آثار پدیده فساد: ارزیابی در باب آنچه از پژوهش های تجربی یک دهه ی

گذشته آموخته ایم..... ۱۳۱

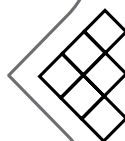
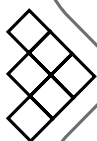
رسول داراب خانی

به نام آن که جان را فکرت آموخت

اولین شماره از سال چهاردهم فصلنامه «دانش ارزیابی» که هم اکنون از محضر خوانندگان و پژوهشگران علاقه‌مند به مباحث پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد می‌گذرد حاصل تلاش جمعی از همکاران این حوزه است که در این شماره به موضوعاتی مانند سلامت نظام اداری، نقش فرایندهای الکترونیک در مبارزه با فساد و شاخص‌های فساد و ضدفساد اشاره شده است. با توجه به پیشرفت سریع دانش مبارزه با فساد در سال‌های اخیر و ضرورت بهره‌مندی کشورمان از آخرین یافته‌های علمی و تجارب سایر کشورها در این حوزه، دست‌اندرکاران این فصلنامه می‌کوشند تا ضمن بررسی اخیر تحولات علمی در این زمینه، موضوعات مهم و متناسب با نیازهای کشور را گلچین کرده و در اختیار علاقمندان و برنامه‌ریزان قرار دهد. بی‌تردید انتشار این نشریه منبع ارزشمندی برای پژوهشگران حوزه فساد و همچنین سیاست‌گذاران و مسئولان این حوزه در راستای درس‌آموزی و ایده‌یابی از تجارب سایر کشورها و طراحی یک راهبرد ملی مبارزه با فساد می‌باشد. این نشریه پذیرای مقالات علمی پژوهشگران محترم در داخل و خارج از سازمان در زمینه سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد می‌باشد. ضمن آرزوی موفقیت برای پژوهشگران این حوزه و تشکر از کارشناسان مرکز، بر این نکته پای می‌فشاریم که آنچه یاری بخش ما در ارائه این نشریه به شمار می‌آید، پیشنهادها و انتقادهای اصلاحی همکاران و صاحب‌نظران این حوزه می‌باشد.

به مننه و کرمه
حسن درویشیان

مقالات علمی



حسن جریان امور در مقررات تردد خودروها در شهر تهران نقض حقوق عامه با وضع غیرقانونی عوارض ورود به محدوده کنترل آلودگی هوا محمد باقری کمار علیا^۱، امید محمدی^۲

چکیده

طرح ترافیک، زوج و فرد و ورود به منطقه کنترل آلودگی هوا و عناوینی از این قبیل به منظور کاهش آلودگی هوا در قوانین مختلف از جمله ماده ۱۸ قانون تخلفات رانندگی (مصوب ۱۳۸۹) و قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶ پیش بینی شده است و کاهش آلودگی هوا نیز مستلزم ممنوعیت ورود خودروها به این محدوده است. شهرداری به انحاء مختلف با تجویز اخذ عوارض ورود خودرو به محدوده طرح موجبات نقض محدودیت ذکر شده را فراهم می‌آورد که این اقدام با هدف اصلی مقنن منافات دارد. وقتی محدودیتی برای تردد اعمال می‌شود نباید با پرداخت عوارض ورود خودروها به محدوده مجاز شود، بلکه باید ممنوعیت تردد وجود داشته باشد و در صورت نقض وفق اصل در مقام بیان بودن قانون، و قوانین و مقررات مربوطه، متخلف فقط مکلف به پرداخت جریمه شود. علاوه بر دریافت این مبلغ از شهروندان، اخذ عوارض از سوی شهرداری در این خصوص قانونی نیست. قانون اساسی نیز در اصل ۲۲ مال و جان و حقوق اشخاص را بدون مجوز قانونی از تعرض مصون می‌داند و اصل حاکم در این خصوص را تبیین نموده و چراغ راهنمایی برای همگان است.

واژگان کلیدی: عوارض شهرداری، طرح ترافیک، تخلفات راهنمایی و رانندگی، اصل عدم زیاده،

وحدت ملاک

۱ - دکتری حقوق کیفری و جرم شناسی mbagherik@yahoo.com

۲ - دانشجوی دکتری حقوق خصوصی دانشگاه علوم قضایی o_mohammadi_lawyer@yahoo.com

درآمد

همان طور که عموم مردم در پابندی به قانون بر این باورند که اولاً قوانین بایستی بر اساس مطالعات جامع راجع به آثار و عواقب آن و همچنین تدابیر لازم وضع شود و پس از آن پابندی همگان را در پی داشته باشد و از سوی دیگر عقلاً بر این عقیده اند که هر چه قوانین لازم الاجرا از طریق مقررات مادون آن توسط صاحب منصبان و دستگاه هایی که دارای اختیار وضع آن مقررات می باشند با توسعه و یا تضییق مواجه شوند قوانین کارآیی خود را از دست داده و آثار و تبعاتی را در پی خواهد داشت که عمدتاً در تعارض با منافع عموم بوده و حقوق افراد را مورد تعرض قرار خواهد داد مشکلات شهرنشینی به لحاظ توسعه افسارگسیخته سلامت ساکنین آن را با مصائبی مواجه نموده که تهدید سلامت از جمله آنهاست. از سوی دیگر آزادی حق تردد به عنوان یکی از حقوق مسلم برای شهروندان است که با توجه به ترجیح حفظ سلامتی عموم مردم بعضاً با محدودیت های قانونی مواجه می شوند. با این وصف گاهی دستگاه های ذی مدخل در اداره امور شهرها از جمله شهرداری با وضع عوارض و مبتنی بر مقاصد مختلف که ذکر آنها در این مقال نمی گنجد مراد قانون گذار را که ترجیح وضع محدودیت های مذکور را مد نظر قرار داده است نادیده گرفته و از این حیث مرتکب رفتارهای غیرقانونی و خلاف اصول مسلم حقوقی می شوند در این نوشتار سعی شده است بدو با ذکر دلایل غیرقانونی بودن تصمیمات مسئولین اداره شهر در وضع عوارض ورود خودروها به محدوده ی طرح ترافیک و زوج و فرد به ابعاد مختلف آن بپردازیم.

اهم دلایل مبنی بر غیرقانونی بودن اخذ این نوع عوارض

۱. مغایرت با فلسفه و روح حاکم بر ممنوعیت ورود به طرح؛
۲. مخالفت اخذ عوارض ورود به محدوده طرح با قانون خاص موضوع {ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات راهنمایی و رانندگی مصوب اسفند ۱۳۸۹ و ماده ۷ قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶}؛
۳. اصل عدم اخذ وجوه از مردم مگر با تصریح قانون {تعیین و اخذ عوارض به تجویز قانون و در حدود صلاحیت}؛
- ۳-۱) قانون اساسی: {اصل ۱۰۵ و اصل ۵۱ قانون اساسی}؛
- ۳-۲) قانون شهرداری (ماده ۴۹) - قانون تشکیلات شوراها (ماده ۹۰) - قانون دیوان عدالت اداری (مواد ۱۲ - ۸۰ - ۹۲)؛
- ۳-۳) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت سال ۱۳۸۰ {ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ و تبصره ۳ ماده ۶۲ قانون برنامه پنجم توسعه}؛
- ۳-۴) قانون رفع موانع تولید سال ۱۳۹۴ {ماده ۵۹ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱}؛

- ۳-۵) نظریه شورای نگهبان (در خصوص خلاف شرع بودن)؛
به موجب نظر فقهای شورای نگهبان، دریافت وجه با تجویز آیین نامه و دستورالعمل مغایر شرع است. {مندرچ در رأی شماره ۳۳۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صادره در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۳}
- ۳-۶) لزوم قانونی بودن اخذ وجه از مردم در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری؛
۴. مغایرت با ملاک و مناط برخی آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری {عوارض برای ورود خودروها به شهر به استثناء خودروهای بومی} - رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۱۷۴ مورخ ۱۳۹۶/۳/۲؛
۵. لزوم اخذ عوارض در قبال ارائه مستقیم خدمات از سوی شهرداری؛
- ۵-۱) لزوم اخذ عوارض در قبال ارائه مستقیم خدمات در قانون {در ماده ۵ قانون مالیات بر ارزش افزوده - تبصره ۳ بند ۲ ماده ۹۹ قانون شهرداری}؛
- ۵-۲) لزوم اخذ عوارض در قبال ارائه مستقیم خدمات در آرای متعدد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (ملاک و مناط آرا) شهرداری ها خدمات خاص و مشخص و ویژه ای به خوردوهای وارده به طرح رستوران ها ارائه نمی دهند و اقدام به اخذ عوارض بدون ارائه خدمات مستقیم شهری مغایر حکم و هدف مقنن می باشد؛
- ۶) لزوم تناسب عوارض مأخوذه با تولیدات و درآمد اهالی؛
- ۶-۱) قانون شهرداری: ماده ۷۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵؛
- ۶-۲) آیین نامه نحوه وضع و وصول عوارض: در بند ۱۴ آیین نامه نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهرها در سال ۱۳۷۸ - بند (د) ماده ۱۴ همان آیین نامه؛
- ۶-۳) لزوم تناسب عوارض مأخوذه با تولیدات و درآمد اهالی مصرح در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

مشروح دلایل فوق عبارتند از:

۱. مغایرت با فلسفه و روح حاکم بر ممنوعیت ورود به طرح

فلسفه اجرای طرح ترافیک کاهش آلودگی هوا می باشد و کاهش آلودگی هوا نیز در گرو ممنوعیت ورود خودروها به این محدوده است. بنابراین اگر بخشی از ممنوعیت ورود به این محدوده با اخذ عوارض نقض شود، این اقدام با هدف اصلی طرح منافات دارد. چنان که به موجب مصوبه بهمن ۱۳۹۷ شورای حمل و نقل و ترافیک تهران محدوده کنترل آلودگی هوا جایگزین محدوده زوج و فرد شده و تردد در این محدوده در تیر ماه ۱۳۹۸ برای ۲۰ روز در هر ۳ ماه به صورت رایگان و بقیه ایام در ازای پرداخت عوارض امکان پذیر شده است. وقتی محدودیتی برای تردد اعمال می شود کار

نباید با پرداخت عوارض ورود به محدوده ورود خودروها مجاز شمرده شود، بلکه باید ممنوعیت تردد وجود داشته باشد و تنها خودروهای امدادی، انتظامی و خودروهای ساکنان آن منطقه امکان ورود به آن محدوده را پیدا کنند. محدوده طرح یک محدودیت ترافیکی است و نمی‌توان محدودیت را در ازای پرداخت وجه نقض کرد، بلکه باید با جریمه مانع از ورود غیر قانونی به این محدوده شد تا هدف اصلی طرح اجرایی شود.

۲. مخالفت اخذ عوارض ورود به محدوده طرح با قانون خاص موضوع

طبق ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات راهنمایی و رانندگی مصوب اسفند ۱۳۸۹، در صورت تردد غیرمجاز در محدوده زوج و فرد، راننده فقط مشمول جریمه راهنمایی و رانندگی خواهد شد و اخذ هرگونه عوارض از سوی شهرداری ممنوع است. {ماده ۱۸ در این خصوص مقرر می‌دارد: «تردد تمام یا بعضی از وسایل نقلیه موتوری در ساعات و محدوده‌هایی از شهر که از سوی راهنمایی و رانندگی و یا محیط زیست و یا شهرداریهای مربوطه منطقه ممنوعه پیشنهاد می‌شود و مطابق ضوابط شورای عالی ترافیک به تصویب شورای عالی هماهنگی ترافیک استان‌ها و در تهران به تصویب شورای حمل و نقل و ترافیک شهر تهران می‌رسد ممنوع است و نیروی انتظامی ضمن صدور قبض جریمه عبور ممنوع برای متخلف به او اخطار می‌نماید که از محدوده طرح ترافیک خارج شود. در صورت ادامه تخلف برای هر یک ساعت یک برابر جریمه خواهد شد.»} قانون‌گذار در مقام بیان ضمانت اجرای نقض ورود به محدوده بوده است که فقط از جریمه سخن گفته و تصریحی به جواز اخذ عوارض یا وجوه دیگر با هر عنوان ندارد. در ماده ۷ قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶ نیز حکم به ساماندهی محدوده ترافیکی نموده است.

۳. اصل عدم اخذ وجوه از مردم مگر با تصریح قانون الزوم تعیین و اخذ عوارض به تجویز قانون و در حدود صلاحیت

تعیین و اخذ عوارض باید به تجویز قانون باشد نه آیین‌نامه و دستورالعمل. لذا مصوبات شوراهای اسلامی شهرها به علت خروج از صلاحیت ابطال می‌گردد این قاعده در موارد زیر منعکس است. باعنایت به این قاعده وضع عوارض باید توجه داشت که عوارض ورود به محدوده طرح ترافیک نوعی تجویز عوارض توسط غیرقانونگذار است.

۳-۱) قانون اساسی: وفق اصل ۱۰۵ قانون اساسی ایران تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلامی و قوانین کشور باشد. با توجه به اصل ۵۱ قانون اساسی (هیچ نوع مالیاتی وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون، موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی به موجب قانون مشخص می‌شود) به طریق اولی عوارض نیز مشمول این حکم است.

۳-۲) قانون شهرداری - قانون تشکیلات شوراها - قانون دیوان عدالت اداری: همچنین بر اساس

ماده ۴۹ قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی و به موجب ماده ۹۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و مواد ۱۲ و ۸۰ و ۹۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوبات شوراها نباید مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات آنها باشد.

۳-۳) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت سال ۱۳۸۰: مطابق ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ و تبصره ۳ ماده ۶۲ قانون برنامه پنجم توسعه اخذ هر گونه وجه، کالا و خدمات توسط دستگاههای اجرایی منوط به تجویز قانونگذار شده است.^۱ از این ماده می توان به صور اصولی «اصل عدم زیاده» یا «برائت در تعهد» اشاره داشت.

۳-۴) قانون رفع موانع تولید سال ۱۳۹۴: ماده ۵۹ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ مقرر داشته «درخواست یا دریافت وجه مازاد بر عوارض قانونی هنگام صدور پروانه یا بعد از صدور پروانه توسط شهرداری ها ممنوع است...» وضع قاعدهی آمره مشعر بر الزام اشخاص به پرداخت هر گونه وجه در قبال استفاده از تسهیلات و خدمات دولتی، اختصاص به قوه مقننه و یا ماذون از قبل قانون گذار دارد.

۳-۵) نظریه شورای نگهبان (در خصوص خلاف شرع بودن): به موجب نظر فقهای شورای نگهبان،

۱- رأی شماره ۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال ماده ۹ مصوبه شورای اسلامی شهر شاهرود و بندهای چهارگانه آن مبنی بر اخذ عوارض تغییر کاربری املاک مردم در قبال وجه و یا قسمتی از زمین به نحو رایگان. رأی شماره ۳۳۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بند ۸ صورتجلسه ۲۴ مورخ ۱۳۸۲/۵/۴ شورای اسلامی شهر آباد و فراز آخر نامه شماره ۳۷۸۲ مورخ ۱۳۸۶/۵/۲ شهرداری آباده در آن قسمت متضمن دریافت قسمتی از اراضی مورد تفکیک و یا افزاز به عنوان تأمین احتیاجات و...

رأی شماره ۳۳۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بندهای ۳-۴-۱۶ طرح تفصیلی شهر کرمان و مصوبه شماره ۱۷۷۴-۱۳۸۰/۱۰/۱۸ شورای اسلامی شهر کرمان در آن قسمت که متضمن دریافت قسمتی از اراضی مورد تفکیک و یا افزاز به عنوان تأمین احتیاجات عمومی شهری است.

رأی شماره ۳۸۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری درخصوص ابطال مصوبه شماره ۷۵۸۵/ش الف س مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۳۰ شورای اسلامی شهر شیراز بر برقراری عوارض مالیات بر ارزش افزوده تفکیک و افزاز اراضی. تاریخ دادنامه: ۱۳۹۰/۹/۷. رأی شماره ۶۲۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال مصوبه شماره ۳۱۰۶/ش ۱۳۸۳/۷/۱۸ شورای اسلامی شهر مشهد مورخ ۹۱/۱۰/۲۶.

رأی شماره ۶۳۴ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال دستور العمل شماره ۳۶۲۸-۱۳۸۱/۹/۲۳ با موضوع اخذ عوارض تفکیک مجدد، مصوب جلسه ۲۵۷ شورای اسلامی شهر گرگان

رأی شماره ۲۷۵ مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال مصوبه یکصد و هفتاد و هفتمین جلسه شورای اسلامی شهر قم مورخ ۱۳۸۷/۶/۲۵ که متضمن دریافت قسمتی از اراضی مورد درخواست تفکیک است.

ابطال بخش (الف) و بندهای ۱ الی ۷ از بخش (ج) مصوبه شماره ۵۱۰۶-۱۳۸۳/۱۱/۸-۵ شورای اسلامی شهر گرگان موضوع رأی شماره ۶۲۷ مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

وحدت ملاک هم یکی از ابزارهای استدلال و استنتاج است که به نظر شوراها به لحاظ فقر حقوقی خود با این موضوع کاملاً بیگانه هستند.

دریافت وجه با تجویز آیین نامه و دستورالعمل مغایر شرع است.^۱ در مواردی می توان خروج شوراها را در زمینه های مختلف، از قانون و مقررات مربوطه مشاهده نمود که در موضوعاتی مانند «بهای خدمات تفکیک و افراز»، «عوارض از خانه های خالی و متروکه» و «بهای خدمات اصلاح حد ملک» متجلی شده است. در ذیل به تشریح این خروج قانونی پرداخته می شود.

۳-۶) آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: در آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز به این خروج از حدود اختیارات شوراها تصریح گردیده و به این دلیل مصوبات مذکور ملغی اعلام شده اند.^۲

۴. مغایرت با ملاک و مناط برخی آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

در ماده ۶۶ تعرفه تصویبی خدمات و عوارض شهر سرعین برای سال ۱۳۹۳ برای ورود به شهر به استثناء خودروهای بومی عوارض تعیین شده است که علاوه بر اینکه غیر قانونی میباشد هیچ گونه خدمات و امکاناتی در قبال این ورودیه تخصیص نیافته است.

رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۱۷۴ مورخ ۱۳۹۶/۳/۲ از این قرار است:

۱ رأی شماره ۳۳۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صادره در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۳ با موضوع ابطال بند ۸ صورتجلسه ۲۴ مورخ ۱۳۸۲/۵/۴ شورای اسلامی شهر آباده و فراز آخر نامه شماره ۳۷۸۲ مورخ ۱۳۸۶/۵/۲ شهرداری آباده در آن قسمت متضمن دریافت قسمتی از اراضی مورد تفکیک و یا افراز به عنوان تامین احتیاجات و...

۲ دادنامه ۵۶۱ با کلاسه پرونده: ۵۲۷/۸۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال مواد ۳ و ۴ و ۵ مصوبه شماره ۲۳۴۲/۸۲/۵ مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۳ شورای اسلامی شهر کرج به تاریخ: ۸۴/۱۰/۱۱.

رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری؛ رأی شماره ه ۱۳۸۰/۴/۹-۲۹۵/۷۸ روزنامه رسمی شماره ۱۶۴۲۶-۵/۲-۱۳۸۰.

رأی شماره ه ۲۷۰/۸۰-۱۳۸۲/۵/۱۵ روزنامه رسمی شماره ۱۷۰۴۵-۱۲/۱۲-۱۳۸۲/۶/۱۲.

رأی شماره ۲۴۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر بندرعباس در قسمت اخذ عوارض تغییر کاربری از انبارها به تجاری - تاریخ دادنامه: ۱۳۹۱/۵/۲ - بخشی از رای هیات به شماره دادنامه: ۲۴۷ از این قرار است:

«...از سویی وظایف شورای اسلامی شهرها در ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با اصلاحات بعدی تعیین شده است و در این ماده قانونی امر تغییر کاربری اراضی در صلاحیت شورای اسلامی شهر پیش بینی نشده است. با توجه به مراتب، شورای اسلامی شهر که صلاحیتی برای تغییر کاربری اراضی ندارد، به طریق اولی نمی تواند در این خصوص مبادرت به وضع قاعده و اخذ عوارض و بهای خدمات کند و قسمتی از اراضی مردم را در قبال پیشنهاد تغییر کاربری به مراجع ذیصلاح دریافت کند. علی هذا مصوبه شماره ۷۱-۱۳۸۲/۱۱/۵ شورای اسلامی شهر بندرعباس در قسمت ردیف ۴۴۸ تحت عنوان تغییر کاربری (با ضرورت تشخیص) به جهات یاد شده مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر بندرعباس تشخیص می شود و مستند به بند یک ماده ۱۹ و مواد ۲۰ و ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری حکم به ابطال آن از تاریخ تصویب صادر و اعلام می شود. ضمناً رسیدگی به ابطال توافقنامه در صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیست.»

دادنامه شماره ۷۱۷ هیات عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع اخذ قسمتی از اراضی اشخاص در قبال تغییر کاربری توسط شورای اسلامی شهر کرج که خلاف قانون دانسته شده شوراها را بار دیگر فاقد صلاحیت برای تغییر کاربری اراضی اعلام نموده و وضع قاعده امره و اخذ قسمتی از اراضی اشخاص در قبال تغییر کاربری را خارج از حدود اختیارات شوراها دانسته است.

«الف- به موجب بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمانهای وابسته به آن با رعایت آیین نامه مالی و معاملاتی شهرداریها از جمله وظایف شورای اسلامی شهر میبایشد. نظر به اینکه به موجب لایحه شورای اسلامی شهر سرعین زمینه ارائه خدمت موضوع ماده ۶۶ تعرفه عوارض محلی و بهای خدمات سال ۱۳۹۲ شهرداری سرعین مصوب شورای اسلامی شهر سرعین فراهم نشده است و شهرداری در این خصوص خدمات ارائه نمیکند که در مقابل، استحقاق دریافت بهای آن را داشته باشد، بنابراین ماده ۶۶ تعرفه یاد شده خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی سرعین می باشد...»

این رأی در خصوص غیرقانونی بودن عوارض ورود به شهر با مناط و ملاک گیری با قیاسی مستنبط العله نسبت به عوارض ورود به طرح نیز ساری و جاری است.

۵. لزوم اخذ عوارض در قبال ارائه مستقیم خدمات از سوی شهرداری

اخذ عوارض در قبال ارائه خدمات قابل دریافت است. اخذ عوارض بدون ارائه خدمات خاص و مشخص جایز نیست. «عوارض» در برابر «خدمات» موضوعیت می یابد و به عبارتی دیگر مابه ازای خدمات ارائه شده هستند و اصولاً پرداخت کننده عوارض می باید از نوعی خدمات و انتفاع مستقیم برخوردار شود. هر چند طبق بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمانهای وابسته به آن با رعایت آیین نامه مالی و معاملاتی شهرداریها با رعایت مقررات مربوط از جمله وظایف شورای اسلامی شهر تعیین شده است، لیکن منظور از تصویب نرخ خدمات مصرح در این بند از ماده قانونی، خدمات مستقیمی است که از سوی شهرداری ارائه می شود.^۱ شهرداریها براساس بند ۳ ماده ۲۹ آیین نامه مالی شهرداریها، می توانند متناسب با خدمتی که ارائه می دهند، از شهروندان بهای خدمات دریافت دارند. در صورتی که اساساً شهرداری بابت مسائلی مانند ورود به شهر یا ورود به محدوده طرح، خدمتی به شهروندان ارائه نمی دهد که بر مبنای آن بهای خدمات یا عوارض اخذ نماید. قابل ذکر است در هر حال مستند لزوم اخذ عوارض در قبال خدمات مستقیم ارائه شده به نحو شرح زیر است:

۵-۱) لزوم اخذ عوارض در قبال ارائه مستقیم خدمات در قانون

در ماده ۵ قانون مالیات بر ارزش افزوده اعلام گردیده: «ماده ۵- ارائه خدمات در این قانون، با استثناء موارد مندرج در فصل نهم، انجام خدمات برای غیر در قبال ما به اداء می باشد.»

تبصره ۳ بند ۲ ماده ۹۹ قانون شهرداری نیز در تصریح قاعده لزوم اخذ عوارض در ازای ارائه خدمات مقرر داشته «عوارض ساختمانها و اراضی واقع در محدوده شهر که خدمات شهری (آب

۱ رأی شماره ۳۴۰ و ۳۴۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۵/۵/۱۹

– برق – نظافت – آسفالت) نسبت به آنها انجام نشده فقط به تناسب خدمات انجام شده دریافت می‌گردد.»

۵-۲) لزوم اخذ عوارض در قبال ارائه مستقیم خدمات در آرای متعدد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری (ملاک و مناط آرا)

ردیف	شماره دادنامه	تاریخ
۱	۵۵۵	۱۳۸۳
۲	۵۷۳ و ۵۷۲	۱۳۸۴/۱۰/۱۸
۳	۱۲۹۹	۱۳۸۶/۱۱/۹
۴	۳۸۱	۱۳۹۰/۹/۷
۵	۷۷۱	۱۳۹۱/۱۱/۲۴
۶	۱۸۵۰	۱۳۹۳/۱۱/۱۳
۷	۱۸۱۸	۱۳۹۳/۱۱/۶
۸	۸۵۰	۱۳۹۴/۷/۲۵
۹	۱۱۱۶	۱۳۹۴/۹/۲۴
۱۰	۱۲۳۲	۱۳۹۵/۱۲/۱۵
۱۱	۱۲۳۳ الی ۱۲۳۶	۱۳۹۵/۱۲/۲۳
۱۲	۸۵	۱۳۹۶/۲/۱۲
۱۳	۸۶	۱۳۹۶/۲/۱۲
۱۴	۱۵۴	۱۳۹۶/۲/۲۶
۱۵	۱۷۴	۱۳۹۶/۳/۲
۱۶	۲۰۴	۱۳۹۶/۳/۹
۱۷	۳۱۵	۱۳۹۶/۴/۱۳
۱۸	۳۸۱	۱۳۹۶/۴/۲۷
۱۹	۱۰۲۳ – ۱۰۲۴	۱۳۹۶/۱۰/۱۲
۲۰	۵۴	۱۳۹۷/۱/۲۸

مثال ۱: شهرداری‌ها خدمات خاص و مشخص و ویژه‌ای به تالارها و باشگاه‌های پذیرایی و رستوران‌ها ارائه نمی‌دهند و اقدام به اخذ عوارض بدون ارائه خدمات شهری و ترافیکی مغایر حکم و هدف مقنن می‌باشد.^۱

مثال ۲: شورای اسلامی شهر بدون اینکه خدمات خاصی را به رستوران داران در ازای فروش غذا ارائه نماید در مصوب‌های اقدام به تعیین عوارض فروش شیشلیگ نمود که به موجب دادنامه ۱۲۹۹ – ۱۳۸۶/۱۱/۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به علت مغایرت با اصول و قواعد حاکم بر تعیین و وصول عوارض ابطال گردید.

مثال ۳: در قبال تابلوهای منصوبه بر سر درب یا نماهای هتل‌ها خدماتی خاصی از سوی شهرداری‌ها ارائه نمی‌گردد تا مجوزی برای دریافت عوارض گردد.^۲

۱ رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، به شماره ۵۷۳ و ۵۷۲ مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۱۸ ابطال مصوبه مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۷ شورای اسلامی شهر تهران درخصوص وصول عوارض ویژه به‌منظور تامین هزینه های خدمات شهری و ترافیکی ناشی از مراسم تالارهای پذیرایی

۲ ابطال مصوبه مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۳ شورای اسلامی شهر مشهد در ارتباط با عوارض تابلوهای تبلیغاتی. موضوع دادنامه ۷۷۱ – ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

همچنین ابطال بند (ز) تبصره ۱ و تبصره ۲ مصوبه شماره ۲۴۷۵۰/۱۸۴۴/۱۶۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۹/۱۱ شورای اسلامی شهر تهران در رابطه با وضع عوارض بابت تابلوهای منصوبه بر سر در شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات تجاری مازاد بر ۳ متر

- همچنین نسبت به اخذ هزینه تبلیغات محیطی سالیانه از تابلوهای منصوب صنفی نیز همین علت عمده ترین دلیل ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر تهران گردید.^۱
- مثال ۴: شهرداری در خصوص موضوع تفکیک و افراز ارائه دهنده‌ی خدماتی نیست تا امکان برقراری عوارض برای خدمت داشته باشد.^۲
- مثال ۵: شهرداری در قبال اخذ عوارض نسبت به عدم نصب پنجره‌های دو جداره و نصب سقف شیروانی خدماتی ارائه نمی‌کند تا مستحق دریافت عوارض باشد.^۳
- مثال ۶: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۱۸۵۰ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۱۳ به علت اینکه تعیین نرخ خدمات منوط به انجام خدمت از سوی شهرداری است و در مصوبه‌ی شورای شهر، شهرداری خدمتی به اراضی محصور ارائه نمی‌کند شهرداری را مجاز به اخذ عوارض ندانسته است.
- مثال ۷: شهرداری در قبال آنتنها و دکل‌های مخابراتی خدماتی را ارائه نمی‌کند لذا وضع عوارض بدون ارائه‌ی خدمت فاقد وجهت قانونی است.^۴

مربع، در دادنامه ۸۵۰ مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

دادنامه شماره ۳۱۵ مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال ماده ۱۶ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۲ مصوب شورای اسلامی شهر گرگان

۱ ابطال بندهای (الف-ج-د) و تبصره‌های ۱ و ۲ آن، (ه-و-ح) و جدول‌های ۱ و ۲ آن از مصوبه شماره ۲۳۱-۱۳۸۵/۲/۱۷ شورای اسلامی شهر تهران درخصوص چگونگی اخذ هزینه تبلیغات محیطی سالیانه از تابلوهای منصوب صنفی و ابطال اصلاحیه این مصوبه به شماره ۲۴۶-۱۳۸۵/۴/۱۳ (دادنامه شماره ۱۲۳۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۵)

همچنین رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۱۲۳۳ الی ۱۲۳۶ مندرج در روزنامه رسمی ۱۳۹۵/۱۲/۲۳ با موضوع: «۱- ابطال قسمت دوم مصوبه شماره ۱۷۶۳۳-۲۷/۶/۱۳۸۹ شورای اسلامی شهر شیراز که برای تابلوهای معرف محل که خارج از شرایط و ضوابط مندرج در بندهای الف، ب، ج ردیف اول مصوبه تعیین عوارض کرده است. ۲- ابطال بند ۲-۱ ردیف ۲ مصوبه یادشده در تعیین ضریب محاسبه و همچنین مصوبه شماره ۳۵۵۶۲-۱۳۹۲/۸/۱۴ شورای اسلامی یادشده که طی آن ضرایب مندرج در مصوبه ۱۷۶۳۳-۲۷/۶/۱۳۸۹ در قسمت مربوط به اضافه مساحت تابلوهای معرف محل افزایش یافته است.»

۲ ابطال مصوبه شماره ۷۵۸۵/ش الف س مورخ ۸۷/۱۰/۳ شورای اسلامی شهر شیراز در برقراری عوارض مالیات بر ارزش افزوده تفکیک و افراز اراضی. در رأی شماره ۳۸۱-۱۳۹۰/۹/۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

«ابطال قسمت‌هایی از مصوبه شماره ۲۱۸۵-۱۳۸۷/۱۱/۱۴ شورای اسلامی شهر بهشهر درخصوص دریافت تعرفه عوارض تفکیک و هزینه خدمات ناشی از تفکیک اراضی یا عرصه املاک کمتر از ۱۰۰۰ متر» در رأی شماره ۱۳۱۴ و ۱۳۱۵ و ۱۳۱۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

۳ رأی شماره ۵۳۳-۱۳۹۲/۸/۱۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

۴ گردشگر رأی شماره ۱۷۹۶ و ۱۸۰۵ و ۱۸۰۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

مشخص نیست چرا در دادنامه شماره ۱۳۹ مورخ ۱۳۹۵/۸/۱۲ هیأت تخصصی عمران و شهرسازی دیوان عدالت اداری با وجود آرای متعدد مبنی بر غیرقانونی بودن اخذ عوارض از دکل‌های مخابراتی نسبت به قانونی بودن این عوارض اتخاذ تصمیم گردید. در این دادنامه آمده است:

رأی هیأت تخصصی: طبق بند ۹ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آنها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور و همچنین طبق بند ۲۶ ماده مذکور تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها از جمله وظایف و مسئولیت‌های شورای اسلامی

مثال ۸: تعیین نرخ خدمات منوط به انجام خدمتی از سوی شهرداری است، درحالی که در خصوص اراضیای که وارد محدوده‌ی شهر شده شهرداری خدمتی ارائه نمی‌کند.^۱

مثال ۹: مصوبه مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۱ شورای اسلامی شهر تهران مبنی بر وصول مبلغ معین در قبال صدور مجوز استفاده از توقفگاه‌های اختصاصی (از دستگاه‌های دولتی به ازای هر خودرو سالیانه ۵ میلیون ریال و از ساکنین همجوار خیابان‌ها و معابر عمومی به ازاء هر خودرو ۲۰۰ هزار ریال) خلاف قانون شمرده شد. از جمله دلایل ابطال آن را میتوان این امر دانست که شهرداری از این بابت خدمتی را ارائه نمی‌نماید تا مجاز به وصول مابه‌ازای آن باشد و چون برای معابر عمومی مقررات ویژه‌ای وجود دارد که بر اساس آن‌ها معابر عمومی برای تسهیل در رفت و آمد شهروندان ایجاد می‌گردد لذا شهرداری نمی‌تواند به بهانه احداث معابر عمومی آن را نوعی خدمات تلقی و بابت آن وجوهی از شهروندان دریافت نماید.^۲

مثال ۱۰: شورای شهر مشهد در تاریخ ۱۳۹۳/۴/۱۱ اقدام به تصویب مصوب‌های به شماره ۴/۹۳/۳۴۵۴ ش در خصوص دریافت «حق الارض» از مالکان خودرو پارک شده در پیاده‌روها می‌نماید. در این مصوبه، در مورد سد معبر در پیاده‌روهای سطح شهر مشهد توسط خودروها وضع قاعده شده که براساس آن به شهرداری مشهد اجازه داده شده است که از مالکان خودرو که در پیاده‌روها اقدام به پارک خودرو خود می‌نمایند، «حق الارض» دریافت نماید! شهرداری نیز به استناد این مصوبه، مبالغ هنگفتی را از شهروندان تحت عنوان «حق الارض» اخذ کرده و مسبب سلب آسایش شهروندان می‌شود. این در حالی است که استفاده از پیاده‌رو برای پارک خودرو از مصادیق سد معبر تلقی می‌شود، اجازه استفاده از پیاده‌روها برای توقف خودروها ارائه خدمت توسط شهرداری محسوب نمی‌شود تا شورای اسلامی شهر بتواند مستند به ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای

شهراست و باتوجه به اینکه هیات عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۹۵/۳/۱۸ تهیه و تصویب اصل آیین‌نامه ساماندهی و صدور مجوز احداث پایه دکل و ایستگاه‌های مخابراتی و تجهیزات مرتبط را مغایر قانون و خارج از حدود اختیار تشخیص نداد و نظر به اینکه طبق ماده ۱۰۳ قانون شهرداری‌ها کلیه وزارخانه‌ها و مؤسسات دولتی و خصوصی مکلف شده‌اند قبل از هرگونه اقدامی نسبت به کارهای عمرانی از قبیل احداث شبکه تلفن، آب، برق و سایر تأسیسات مجوز کتبی شهرداری را اخذ نمایند، بنابراین ماده ۵ مصوبه شماره ۳۶۹/۳/۹۰ ش - ۱۳۹۰/۸/۲۸ تحت عنوان ساماندهی و صدور مجوز احداث پایه دکل، ایستگاه‌های مخابراتی و تجهیزات مرتبط مبنی بر اخذ ۱۵ میلیون ریال به عنوان بهای خدمات ارائه شده از سوی شهرداری مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات قانونی نبوده و به استناد مواد ۱۲ و ۸۴ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری رأی به رد شکایت صادر می‌شود. این رأی ظرف ۲۰ روز از تاریخ صدور از سوی رئیس محترم دیوان عدالت اداری و یا ۱۰ نفر از قضات محترم دیوان عدالت اداری قابل اعتراض است.

همچنین در این رابطه ر.ک. به دادنامه شماره ۲۰ مورخ ۱۹ اردی بهشت ۱۳۹۶ که با همان رأی نظر بر عدم ابطال داده است! رأی شماره ۱۸۱۸ - ۱۳۹۳/۱۱/۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲ ابطال مصوبه مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۱ شورای اسلامی شهر تهران مبنی بر وصول مبلغ معین در قبال صدور مجوز استفاده از توقفگاه‌های اختصاصی (از دستگاه‌های دولتی به ازای هر خودرو سالیانه ۵ میلیون ریال و از ساکنین همجوار خیابان‌ها و معابر عمومی به ازای هر خودرو ۲۰۰ هزار ریال) دادنامه شماره ۵۵۵ سال ۱۳۸۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ و اصلاحیه‌های بعدی بهای آن خدمت را مطالبه کند.^۱ مثال ۱۱: رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۸۵ مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۲ مندرج در روزنامه رسمی ۱۳۹۶/۳/۱۶: اینکه تعیین نرخ خدمات منوط به انجام خدمتی از سوی شهرداری است و در خصوص آموزشگاه‌های آزاد فنی و حرفه‌ای خدمت مستقیمی از سوی شهرداری ارائه نمی‌شود. مثال ۱۲: شهرداری در خصوص کارشناسان رسمی دادگستری ارائه دهنده‌ی خدمات مستقیمی نیست تا امکان برقراری عوارض برای خدمت داشته باشد.^۲

مثال ۱۳: رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۸۶ مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۲: «در خصوص احداث بنا بر خلاف نقشه و پروانه ساختمان و نیز عدم تأمین پارکینگ طبق پروانه تا زمان تعیین تکلیف از سوی مراجع ذی ربط قانونی شهرداری خدمت مستقیمی ارائه نمی‌کند تا استحقاق دریافت بهای آن را داشته باشد.»

مثال ۱۴: در ماده ۶۶ تعرفه تصویبی خدمات و عوارض شهر سرعین برای سال ۱۳۹۳ برای ورود به شهر به استثنای خودروهای بومی عوارض تعیین شده است که علاوه بر اینکه غیر قانونی می‌باشد هیچگونه خدمات و امکاناتی در قبال این ورودیه تخصیص نیافته است.

مثال ۱۵: دادنامه شماره ۳۸۱ - ۱۳۹۶/۴/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «شهرداری باقرشهر در خصوص دفن اموات توسط سازمان بهشت زهرا (س) در محل مورد نظر ارائه کننده خدمتی نمی‌باشد تا مستحق دریافت نرخ آن باشد.»

مثال ۱۶: شهرداری در خصوص آموزشگاه‌های رانندگی خدمت مستقیمی ارائه نمی‌کند تا مستحق دریافت عوارض و بهای خدمات باشد.^۳

مثال ۱۷: شهرداری در خصوص نقل و انتقال اراضی اشخاص خدمات مستقیمی ارائه نمی‌کند تا

۱ رأی شماره ۱۱۱۶ مصوب ۱۳۹۴/۹/۲۴ ابطال مصوبه شماره ۴/۹۳/۳۴۵۴ ش-۱۱/۴/۱۳۹۳ شورای اسلامی شهر مشهد از تاریخ تصویب

۲ دادنامه شماره ۱۵۴ مورخ ۲۶ اردی بهشت ۱۳۹۶: به موجب بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب سال ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی، تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین نامه مالی و معاملاتی شهرداری‌ها از جمله وظایف شورای اسلامی شهر می‌باشد. نظر به اینکه شهرداری و سازمان‌های وابسته به کارشناسان رسمی دادگستری خدمات مستقیمی ارائه نمی‌دهند بنابراین وضع بهای خدمات شهری برای کارشناسان رسمی دادگستری در مصوبات مورد اعتراض خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر کرمان تشخیص می‌شود و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.

۳ «ابطال قسمت‌هایی از مصوبه شماره ۲۱۸۵ - ۱۳۸۷/۱۱/۱۴ شورای اسلامی شهر بهشهر در خصوص دریافت تعرفه عوارض تفکیک و هزینه خدمات ناشی از تفکیک اراضی یا عرصه املاک کمتر از ۱۰۰۰ متر» در رأی شماره ۱۳۱۴ و ۱۳۱۵ و ۱۳۱۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

۳ رأی شماره ۱۰۲۳ - ۱۰۲۴ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

مستحق دریافت عوارض باشد.^۱

۶. لزوم تناسب عوارض مأخوذه با تولیدات و درآمد اهالی

۶-۱) قانون شهرداری: هر چند مطابق بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، شورای اسلامی میتواند وضع عوارض کند، لکن از آنجا که در ماده ۷۷ قانون مذکور، اخذ عوارض متناسب با تولیدات و درآمد اهالی پیش بینی شده است و اخذ عوارض نباید منصرف از این موارد باشد در غیر این صورت خارج از صلاحیت و اختیارات قانونی شورای شهر است.^۲

۶-۲) آیین نامه نحوه وضع و وصول عوارض: در بند ۱۴ آیین نامه نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهرها در سال ۱۳۷۸ صراحتاً یکی از سیاست‌های عمومی دولت که باید شوراهای در تصمیم‌گیری راجع به عوارض آن را رعایت نمایند «تناسب وضع عوارض در هر محل با تولیدات و درآمد اهالی» است. به علاوه به استناد بند (د) ماده ۱۴ همان آیین نامه باید «توجه داشتن به رشد تولید و گسترش واحدهای تولیدی در منطقه به هنگام وضع عوارض بر تولید» نیز رعایت گردد. باید به این عبارت توجه داشت «من طلب الخراج بغیر عماره اخرب البلاد و اهلک العباد» کسی که بخواهد خراج و مالیات را بدون توجه به درآمد افراد از آنان بگیرد شهرها را ویران و مردم را به نابودی کشیده است.

۶-۳) لزوم تناسب عوارض مأخوذه با تولیدات و درآمد اهالی مصرح در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

در آرای متعدد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به غیرقانونی بودن عوارض هنگام تعیین و وصول عوارض به صورت نامتناسب با تولید و درآمد شهروندان تصریح شده است؛ نمونه‌های زیر از این قبیل است:

ردیف	شماره دادنامه	تاریخ
۱	۴۰۶ - ۴۰۷	۱۳۸۷/۶/۳
۲	۱۱۳	۱۳۹۰/۳/۱۶
۳	۵۳۳	۱۳۹۲/۸/۱۳
۴	۵۵۱	۱۳۹۲/۸/۲۰
۵	۵۸۰ و ۵۷۹	۱۳۹۶/۶/۲۱

برآمد

در نهایت باید گفت مبالغ تعیین شده به عنوان عوارض ورود به محدوده ترافیکی زوج و فرد یا کنترل آلودگی هوا در حقیقت اعمال جریمه برای رعایت نکردن طرح درخصوص عدم ورود به محدوده

۱ رأی شماره ۵۴ مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲ رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۵۳۳-۱۳۹۲/۸/۱۳

تعیین شده است و این موارد منصرف از تولیدات و درآمد اهالی است که شورای اسلامی شهر بتواند برای آن وضع عوارض کند. {ملاک و مناط دادنامه ۵۳۳ مورخ ۱۳۹۲/۸/۱۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری} لذا نظر بر غیرقانونی بودن عوارض ورود خودروها به محدوده مزبور می‌باشد. مطابق ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ و تبصره ۳ ماده ۶۲ قانون برنامه پنجم توسعه اخذ هر گونه وجه، کالا و خدمات توسط دستگاه‌های اجرایی منوط به تجویز قانونگذار شده است این مواد در کنار اصل ۲۲ قانون اساسی و صور اصولی «اصل عدم زیاده» یا «برائت در تعهد» و اصل حرمت مال مؤمن تشکیل اصلی حاکم را داده به این نحو که در هر جا تردیدی داشته باشیم مبنی بر اخذ وجه یا عدم اخذ وجه از شهروندان باید گفت اصل بر عدم امکان اخذ وجه بوده و مدعیان جواز اخذ وجه باید توجیه خود را برای قانونی بودن آن ارائه نمایند. لازم به ذکر است با وجود نظر بر غیرقانونی بودن اخذ این وجه، از آنجا که دریافت آن نیز مبتنی بر مقرراتی از جمله ماده ۸۰ قانون تشکیلات شوراهای محلی و توجیهاتی این چنینی دارد لذا موضوع را از ماده ۶۰۰ قانون مجازات اسلامی بخش تعزیرات خارج می‌سازد.

در استقرایی تام مستنبط از آرای متعدد هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در بیش از ۳۰ مورد به همراه بیش از ده مورد قوانین و مقررات دلالت بر غیرقانونی بودن اخذ عوارض ورود خودروها به محدوده طرح زوج و فرد دارد این مقررات عبارتند از: {قانون اساسی - ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ - تبصره ۳ ماده ۶۲ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی و ... مصوب ۱۳۸۹ (اجرایی بین سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۵) - ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات راهنمایی و رانندگی مصوب اسفند ۱۳۸۹ - قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ - قانون مالیات بر ارزش افزوده سال ۱۳۸۷ - قانون شهرداری - قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ - آیین نامه نحوه وضع و وصول عوارض توسط شوراهای اسلامی شهرها در سال ۱۳۷۸ - قانون دیوان عدالت اداری سال ۱۳۹۲ و در آخر نظریه شورای نگهبان (در خصوص خلاف شرع بودن دریافت وجه با تجویز آیین نامه و دستورالعمل.)}

فهرست منابع

- ۱- رأی شماره هـ-۲۹۵/۷۸-۱۳۸۰/۴/۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مندرج در روزنامه رسمی شماره ۱۶۴۲۶-۱۳۸۰/۵/۲.
- ۲- رأی شماره هـ-۲۷۰/۸۰/۱۵-۱۳۸۲/۵/۱۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری روزنامه رسمی شماره ۱۷۰۴۵-۱۳۸۲/۶/۱۲
- ۳- دادنامه ۵۶۱ به تاریخ: ۸۴/۱۰/۱۱ با کلاس پرونده: ۵۲۷/۸۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال مواد ۳ و ۴ و ۵ مصوبه شماره ۲۳۴۲/۸۲/۵ مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۳ شورای اسلامی شهر کرج
- ۴- دادنامه شماره ۵۵۵ سال ۱۳۸۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال مصوبه مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۱ شورای اسلامی شهر تهران مبنی بر وصول مبلغ معین در قبال صدور مجوز استفاده از توقفگاه‌های اختصاصی (از دستگاه‌های دولتی به ازای هر خودرو سالیانه ۵ میلیون ریال و از ساکنین همجوار خیابان‌ها و معابر عمومی به ازای هر خودرو ۲۰۰ هزار ریال)
- ۵- رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۵۷۳ و ۵۷۲ مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۱۸ ابطال مصوبه مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۷ شورای اسلامی شهر تهران در خصوص وصول عوارض ویژه به منظور تامین هزینه‌های خدمات شهری و ترافیکی ناشی از مراسم تالارهای پذیرایی
- ۶- رأی شماره ۱۲۹۹ - ۱۳۸۶/۱۱/۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع عوارض رستوران داران در ازای فروش غذا
- ۷- رأی شماره ۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال ماده ۹ مصوبه شورای اسلامی شهر شاهرود و بندهای چهارگانه آن مبنی بر اخذ عوارض تغییر کاربری املاک مردم در قبال وجه و یا قسمتی از زمین به نحو رایگان.
- ۸- رأی شماره ۳۳۳ تاریخ ۱۳۹۰/۹/۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بند ۸ صورتجلسه ۲۴ مورخ ۱۳۸۲/۵/۴ شورای اسلامی شهر آبان و فراز آخر نامه شماره ۳۷۸۲ مورخ ۱۳۸۶/۵/۲ شهرداری آبان در آن قسمت متضمن دریافت قسمتی از اراضی مورد تفکیک و یا افراز به عنوان تامین احتیاجات و...
- ۹- رأی شماره ۳۳۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بندهای ۳-۴-۱۶ طرح تفصیلی شهر کرمان و مصوبه شماره ۱۷۷۴-۱۳۸۰/۱۰/۱۸ شورای اسلامی شهر کرمان در آن قسمت که متضمن دریافت قسمتی از اراضی مورد تفکیک و یا افراز به عنوان تامین احتیاجات عمومی شهری است.
- ۱۰- رأی شماره ۳۸۱ به تاریخ ۱۳۹۰/۹/۷، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال مصوبه شماره ۷۵۸۵/ش الف س مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۳۰ شورای اسلامی شهر شیراز در برقراری عوارض مالیات بر ارزش افزوده تفکیک و افراز اراضی.

- ۱۱- رأی شماره ۲۴۷ به تاریخ ۱۳۹۱/۵/۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال مصوبه شورای اسلامی شهر بندرعباس در قسمت اخذ عوارض تغییر کاربری از انبارها به تجاری
- ۱۲- رأی شماره ۲۷۵ مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال مصوبه یکصد و هفتاد و هفتمین جلسه شورای اسلامی شهر قم مورخ ۱۳۸۷/۶/۲۵ که متضمن دریافت قسمتی از اراضی مورد درخواست تفکیک است.
- ۱۳- رأی شماره ۶۲۷ مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بخش (الف) و بندهای ۱ الی ۷ از بخش (ج) مصوبه شماره ۵۱۰۶-۱۳۸۳/۱۱/۸ شورای اسلامی شهر گرگان
- ۱۴- رأی شماره ۶۲۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال مصوبه شماره ۲/۳۱۰۶/ش-۱۳۸۳/۷/۱۸ شورای اسلامی شهر مشهد
- ۱۵- رأی شماره ۶۳۴ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال دستور العمل شماره ۳۶۲۸-۱۳۸۱/۹/۲۳ با موضوع اخذ عوارض تفکیک مجدد، مصوب جلسه ۲۵۷ شورای اسلامی شهر گرگان
- ۱۶- دادنامه شماره ۷۷۱ - ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال مصوبه مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۳ شورای اسلامی شهر مشهد در ارتباط با عوارض تابلوهای تبلیغاتی.
- ۱۷- رأی شماره ۵۳۳ - ۱۳۹۲/۸/۱۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.
- ۱۸- رأی شماره ۱۸۱۸ - ۱۳۹۳/۱۱/۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.
- ۱۹- رأی شماره ۱۸۵۰ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۱۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص عوارض اراضی محصور.
- ۲۰- دادنامه شماره ۸۵۰ مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بند (ز) تبصره ۱ و تبصره ۲ مصوبه شماره ۱۸۴۴/۱۶۰/۲۴۷۵۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۹/۱۱ شورای اسلامی شهر تهران در رابطه با وضع عوارض بابت تابلوهای منصوبه بر سر در شرکتهای دولتی، بانکها و موسسات تجاری مازاد بر ۳ متر مربع.
- ۲۱- رأی شماره ۱۱۱۶ مصوب ۱۳۹۴/۹/۲۴ با موضوع ابطال مصوبه شماره ۴۳/۳۴۵۴/ش-۱۳۹۳/۴/۱۱ شورای اسلامی شهر مشهد از تاریخ تصویب.
- ۲۲- رأی شماره ۳۴۰ و ۳۴۱ مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
- ۲۳- رأی شماره ۱۳۱۴ و ۱۳۱۵ و ۱۳۱۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع «ابطال قسمتهایی از مصوبه شماره ۲۱۸۵-۱۳۸۷/۱۱/۱۴ شورای اسلامی شهر بهشهر در خصوص دریافت تعرفه عوارض تفکیک و هزینه خدمات ناشی از تفکیک اراضی یا عرصه املاک کمتر از ۱۰۰۰ متر»
- ۲۴- رأی شماره ۱۲۳۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بندهای (الف) -

ج-د) و تبصره‌های ۱ و ۲ آن، (ه-و-ح) و جدول‌های ۱ و ۲ آن از مصوبه شماره ۲۳۱-۱۷/۲/۱۳۸۵ شورای اسلامی شهر تهران در خصوص چگونگی اخذ هزینه تبلیغات محیطی سالیانه از تابلوهای منصوب صنفی و ابطال اصلاحیه این مصوبه به شماره ۲۴۶-۱۳/۴/۱۳۸۵

۲۵- رأی شماره ۱۲۳۳ الی ۱۲۳۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مندرج در روزنامه رسمی ۱۳۹۵/۱۲/۲۳ با موضوع: «۱- ابطال قسمت دوم مصوبه شماره ۱۷۶۳۳-۲۷/۶/۱۳۸۹ شورای اسلامی شهر شیراز که برای تابلوهای معرف محل که خارج از شرایط و ضوابط مندرج در بندهای الف، ب، ج ردیف اول مصوبه تعیین عوارض کرده است. ۲- ابطال بند ۲-۱ ردیف ۲ مصوبه یادشده در تعیین ضریب محاسبه و همچنین مصوبه شماره ۳۵۵۶۲-۱۴/۸/۱۳۹۲ شورای اسلامی یادشده که طی آن ضرایب مندرج در مصوبه ۱۷۶۳۳-۲۷/۶/۱۳۸۹ در قسمت مربوط به اضافه مساحت تابلوهای معرف محل افزایش یافته است.»

۲۶- دادنامه ۸۵ مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مندرج در روزنامه رسمی ۱۳۹۶/۳/۱۶ در خصوص تعیین نرخ خدمات در خصوص آموزشگاه‌های آزاد فنی و حرفه‌ای

۲۷- دادنامه شماره ۸۶ مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع بهای خدمات احداث بنا بر خلاف نقشه و پروانه ساختمان و نیز عدم تأمین پارکینگ طبق پروانه تازمان تعیین تکلیف از سوی مراجع ذی ربط قانونی

۲۸- رأی شماره ۱۵۴ مورخ ۱۳۹۶/۲/۲۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص وضع بهای خدمات شهری برای کارشناسان رسمی دادگستری مصوب شورای اسلامی شهر کرمان

۲۹- رأی شماره ۱۷۴ مورخ ۱۳۹۶/۳/۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال ماده ۶۶ تعرفه دفترچه بهای خدمات سرعین

۳۰- رأی شماره ۳۱۵ مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال ماده ۱۶ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۲ مصوب شورای اسلامی شهر گرگان

۳۱- دادنامه شماره ۳۸۱-۲۷/۴/۱۳۹۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص بهای خدمات دفن اموات

۳۲- رأی شماره ۱۰۲۳-۱۰۲۴ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

۳۳- رأی شماره ۵۴ مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

۳۴- دادنامه شماره ۱۳۹ مورخ ۱۳۹۵/۸/۱۲ هیأت تخصصی عمران و شهرسازی دیوان عدالت اداری

۳۵- دادنامه شماره ۲۰ مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۹ هیأت تخصصی شوراها

تأثیر عدالت سازمانی بر سلامت نظام اداری در پرتو تعهد سازمانی

(مطالعه موردی: مناطق یازده گانه شهرداری شیراز و سازمان های وابسته به آن)

علی اکبر ایزدی سعدی^۱

چکیده

هدف از این تحقیق بررسی تأثیر عدالت سازمانی بر ارتقای سلامت نظام اداری در پرتو تعهد سازمانی در مناطق یازده گانه شهرداری شیراز و سازمان های وابسته به آن است. این تحقیق بر اساس هدف کاربردی و برحسب نحوه کلیه مدیران، معاونین و کارشناسان ارشد (۱۵۴ نفر) مناطق یازده گانه شهرداری شیراز و سازمان های وابسته به آن بوده و نمونه گیری به روش ترکیبی انجام شد به این صورت که نمونه آماری از طریف فرمول کوکران ۱۱۰ نفر محاسبه گردید و نمونه مورد نظر به روش قضاوتی انتخاب گردید. این تحقیق در سال ۱۳۹۸ در چارچوب یک طرح پژوهشی انجام شده است. برای سنجش پایایی ابزار اندازه گیری از آلفای کرونباخ استفاده شد؛ اعتبار پرسشنامه عدالت سازمانی (۰/۹۲)، سلامت نظام اداری (۰/۹۰) و تعهد سازمانی (۰/۸۶) تأیید گردید. تجزیه و تحلیل داده ها در دو سطح آمار توصیفی و استنباطی با استفاده از نرم افزارهای آمار SPSS و smart-PLS صورت گرفته است. نتایج نشان داد که وضعیت تعهد سازمانی کارکنان، عدالت سازمانی و سلامت نظام اداری در مناطق یازده گانه شهرداری شیراز و سازمان های وابسته به آن در سطح مناسبی نیست و تا سطح ایده آل فاصله زیادی دارند؛ همچنین تعهد سازمانی در رابطه عدالت سازمانی و سلامت نظام اداری نقش میانجی دارد؛ به این معنی که اگر عدالت در سازمان تحقق یابد تعهد کارکنان افزایش و در نتیجه آن سلامت نظام اداری افزایش خواهد یافت.

واژگان کلیدی: عدالت سازمانی، سلامت نظام اداری، تعهد سازمانی.

مقدمه

انسان‌ها بیشتر عمر خود را در نهادهای اجتماعی به سر می‌برند و در ازای آن، نهادهای اجتماعی به افراد مزایای گوناگونی ارائه می‌دهند. این مزایا به دو دسته اقتصادی و احساسی-اجتماعی طبقه‌بندی می‌شود. مزایای اقتصادی، مزایایی است که با رفاه مادی، آسایش و سطح زندگی افراد ارتباط دارد و مزایای احساسی-اجتماعی به جایگاه فرد و هویت وی در گروه برمی‌گردد. چگونگی توزیع این مزایا، اهمیت زیادی برای افراد سازمان دارد. اعضای نهادها، روشی که مزایا توزیع می‌شوند و همچنین ماهیت مزایای توزیع شده را ارزیابی می‌کنند و ادراکاتی را از عادلانه یا ناعادلانه بودن آن‌ها شکل می‌دهند. به‌طور کلی چنانچه جنبه‌های خوب و بد زندگی اجتماعی به یک روش منصفانه توزیع شود، افراد متعهدتر شده، تمایل بیشتری به فداکاری برای جمع نشان خواهند داد. در مقابل، هنگامی که رخدادهای ناعادلانه دیده شود، افراد به وفاداری و تلاش کمتر تمایل نشان می‌دهند و حتی ممکن است به دزدی، تهاجم و شورش دست بزنند (عسگری، ۱۳۹۲ به نقل از بیرونی، ۱۳۹۴). امروزه با توجه به نقش فراگیر و همه‌جانبه سازمان‌ها در زندگی اجتماعی انسان‌ها، نقش عدالت در سازمان‌ها بیش از پیش آشکارتر شده است. سازمان‌های امروزی در واقع مینیاتوری از جامعه بوده و تحقق عدالت در آن‌ها به منزله تحقق عدالت در سطح جامعه است، به همین دلیل امروزه عدالت سازمانی به مانند سایر متغیرهای مهم در رفتار سازمانی جایگاه خاصی را در متون مدیریت پیدا کرده است. تحقیقات و مطالعات در این حوزه آهنگ رو به رشدی را نشان می‌دهد و حاصل این تحقیقات دستاوردهای جدید در این حوزه بوده است. با این وصف مدیران در سازمان‌های امروزی نمی‌توانند نسبت به این موضوع بی‌تفاوت باشند چرا که عدالت به مانند سایر نیازهای انسانی به عنوان یک نیاز مطرح بوده و هست. چنانچه مدیران سازمان‌ها به دنبال پیشرفت و بهبود در سازمان هستند بایستی قادر باشند درک وجود عدالت در سازمانشان را در کارکنان به وجود آورند (آخوندی، ۱۳۸۹).

رفتار عادلانه از سوی سازمان با کارکنان عموماً منجر به رفتاری توأم با سلامت اداری می‌شود (رجبی و همکاران، ۱۳۹۲). نظام اداری یک ابزار توزیع عادلانه خدمت به عموم شهروندان (کارکنان) می‌باشد؛ و می‌تواند فرآیند توسعه سازمان را از نظر عدالت تسریع کند و یک نظام سالم، پاک و چالاک را ارائه دهد. نظام اداری با رعایت اصول و مقررات اداری حاکم و با توجه به نظم اداری از قبل طراحی شده، وظایف خود را به خوبی و برای نیل به بهره‌وری سازمانی اجرا می‌نماید. سلامت اداری یکی از خواسته‌ها و آرزوهای دیرینه جوامع مختلف بوده است (ملکی، ۱۳۹۲).

سلامت به معنی عدم بیماری و نارسایی در یک ارگانیسم (موجود زنده) است. فارغ بودن از بیماری نیز به معنی بهینه عمل کردن ارگانیسم نیست زیرا که ارگانیسم ممکن است سالم باشد ولی به وظیفه و کارکردهای خویش عمل نکند (ملکی، ۱۳۹۲). سلامت اداری خواه و ناخواه ریشه در دو عامل مدیریت و رهبری قوی و صادقانه و انسجام درونی نظام اداری دارد؛ در سازمان‌های سالم، کارکنان

متعهد، وظیفه شناس و سودمندند و از روحیه و عملکرد بالایی برخوردارند. سازمان سالم جایی است که افراد با علاقه به محل کارشان می آیند و به کار کردن در این محل افتخار می کنند (حمیدی و بخشنده، ۱۳۹۴).

همچنین، برای داشتن نظام سالم اداری نیاز به حکومت خوب و حکومت خوب بر مشارکت و دموکراسی استوار است و تحقق آن با تمرکززدایی و تفویض اختیار امور، هم در سطح سازمانی و هم در سطح کلان، می تواند اتفاق بیافتد. تمرکززدایی فاصله قدرت را کم و کاهش فاصله قدرت موجب کاهش فساد نهادینه شده اداری خواهد شد. در حالت سلامت مثبت، ارگانیکسب ضمن انجام وظیفه به رشد و شکوفایی اش ادامه می دهد. سلامت اداری به وضعی فراتر از اثربخشی کوتاه مدت سازمان اشاره دارد. سلامت نظام اداری مجموعه ای است از خصایص نسبتاً پایدار که انطباق با شرایط محیط، روحیه بالای نیروی کار، کفایت برای حل مشکلات، سرعت عمل و... را به همراه دارد. به طور کلی سلامت نظام اداری بر برآیند انجام کار اثربخش تأکید دارد (فندرسکی، ۱۳۸۱).

سازمان سالم، برای ادامه حیات خود قادر است به هدف ها و مقاصد انسانی خود دست یابد، موانعی را که در دستیابی به هدف هایش با آن مواجه می شود بشناسد و این موانع را از پیش پای خود بردارد. درباره خود و موقعیتی که در آن قرار گرفته است واقع بین بوده، قابلیت انعطاف داشته و قادر است برای مقابله با هر مشکلی بهترین منابع خود را به کار گیرد، مدیریت و رهبری به صورت انعطاف پذیری در سازمان اعمال می شود، احساس اعتماد، آزادی و مسئولیت متقابل در بین همکاران زیاد است، قبول ریسک به عنوان یکی از شرایط توسعه و تغییر، مورد قبول مدیریت و کارکنان است، عملکرد ضعیف در سازمان به فوریت تشخیص داده می شود و به طور دسته جمعی برای رفع آن اقدام می گردد، ساختار سازمانی، خط مشی ها و دستورالعمل ها طوری تنظیم می شود که می تواند کارکنان را در انجام وظایف محوله کمک کند، در سازمان، علاوه بر نظم، تحرک سازنده وجود دارد و ابداعات و ابتکارها به مقدار زیادی مشمول است، سازمان به سرعت خود را با وضعیت بازار تطبیق می دهد (ملکی، ۱۳۹۲).

هر سازمانی برای اینکه اثربخش باشد، قبل از هر چیز باید بتواند در موارد بحرانی ضمن انطباق و سازش با محیط متغیر و مقابله با هر مشکلی بهترین منابع خود را به کار گرفته و با نیروهای تهدید کننده خارجی به طور موفقیت آمیزی برخورد کرده و نیروی آن ها را در راستای هدف اصلی سازمان هدایت کند و همواره با حفظ توانایی های بقای خود، آن را رشد و توسعه دهد و به تعبیری دیگر از سلامتی سازمانی برخوردار باشد که این خود مستلزم رعایت عدالت در سازمان بوده تا کارکنان برداشت مثبت از محیط کار خود داشته باشند و با بروز رفتارهای پسندیده گام های بلندی را در راه نیل به اهداف سازمانی بردارند (حسین زاده، ۱۳۸۶).

بیان مسئله

سلامت اداری خصوصاً در سازمان‌های دولتی یکی از چالش‌های اساسی به حساب می‌آید. عدالت یکی از مسائل مهم درون سازمان‌هاست که نقش به‌سزایی را در افزایش و یا کاهش سلامت اداری در سازمان‌ها و افراد ایفا می‌کند، رفتار عادلانه از سوی سازمان با کارکنان، عموماً منجر به رفتاری توأم با سلامت اداری می‌شود. چنانچه افراد احساس نمایند که سهم منصفانه‌ای دریافت نکرده‌اند و در مقایسه با دیگران با طرز ناعادلانه‌ای متضرر شده‌اند، آن‌ها ممکن است سیستمی را که سبب چنین شرایطی برای ایشان بوده به چالش بکشند. به‌ویژه در شرایطی که نیازهای اصلی و اساسی یک فرد یا یک گروه تأمین نشده باشد یا اختلاف فاحشی بین خواسته‌ها و داشته‌ها وجود داشته باشد، احتمال وقوع این رخداد نیز افزایش می‌یابد. در سازمان‌هایی که منابع (مالی و غیرمالی) به‌صورت ناعادلانه توزیع شده‌اند، آن جوامع کاری مستعد آشوب، اختلاس، کارشکنی و اغتشاش بوده‌اند و تحقیقات نشان داده است چگونگی برخورد با افراد در سازمان‌ها ممکن است باورها، احساسات، نگرش‌ها و رفتارهای کارکنان را تحت تأثیر قرار دهد و عدالت را یکی از عوامل مهم برای درک و فهم تعهد سازمانی دانسته‌اند (دهقانیان و همکاران، ۱۳۹۲).

بنابراین درک اینکه چگونه افراد در مورد عدالت در سازمانشان قضاوت می‌کنند و چطور آن‌ها به عدالت یا بی‌عدالتی درک شده پاسخ می‌دهند، از مباحث اساسی خصوصاً برای درک رفتار سازمانی است.

عدم رعایت عدالت و نابرابری در سازمان‌ها احتمالاً مبنای بسیاری از رفتارهای ناهنجار کارکنان از قبیل رقابت غیر سازنده، عدم انتقاد علنی و منطقی، عدم صداقت در روابط، غیبت بی‌دلیل کارکنان و عدم تعهد آن‌ها می‌شود. لذا با توجه به اینکه وجود برخی رفتارهای ناسالم مانند کج‌روی، تخلفات سازمانی، فراوانی جرائم و اظهارات و نارضایتی برخی از کارکنان حاکی از کم‌توجهی و یا بی‌توجهی به دستمزدهای نابرابر، تبعیض، عدم برابری قدرت در مناطق یازده گانه شهرداری شیراز و سازمان‌های وابسته به آن است، محقق به دنبال این است که آیا عدالت سامانی و تعهد سازمانی تأثیر معنی‌داری بر سلامت نظام اداری سازمان دارد یا خیر؟ که در صورت تأیید فرضیه‌ها راهکارهای مناسب در این راستا ارائه گردد.

اهمیت موضوع

در صورت درک انواع گوناگون بی‌عدالتی، ممکن است نیازهای افراد دچار آسیب‌دیدگی و عدم ارضا شود، در این صورت، اگر سازمان به اقدام اصلاحی برای ترمیم نیاز آسیب‌دیده همت نگمارد، ممکن است خود افراد برای ارضای نیاز از طرق دیگری که ممکن است به فساد اداری منجر شود، اقدام کنند (سلیمی و پورعزت، ۱۳۸۹).

موضوع عدم سلامت در نظام اداری مسئله ایست که کم و بیش گریبان گیر همه کشورهاست و آسیب‌های ناشی از این معضل با توجه به شکل‌های مختلف آن بی‌شمار است. اهمیت مهار و یا کنترل فساد زمانی بیشتر مشخص می‌شود که پیامدهای ناشی از آن را مورد توجه قرار دهیم (بیرونی، ۱۳۹۴). آنچه موجبات نگرانی بیشتر را فراهم می‌کند، این است که وقتی فساد به یک فرهنگ تبدیل شد، دیگر کسی به زشتی و نادرستی کارش نمی‌اندیشد؛ زیرا از یکسو، می‌بیند که همه این‌طور رفتار می‌کنند؛ و از سوی دیگر، از او نیز انتظار دارند که چنین رفتار کند. نظام اداری در ایران مانند سایر کشورها از پدیده فساد اداری و آسیب‌های آن مصون نبوده و به دلایل درون‌سازمانی و برون‌سازمانی موجب عقب‌ماندگی کشور و بروز دغدغه‌ها و نگرانی‌های متعدد در رأس نظام شده است (تقی‌زاده و سلطانی، ۱۳۹۶).

رهبر معظم انقلاب در سال‌های اخیر بیانات بسیار مهمی درباره مبارزه با فساد مطرح کرده‌اند، اما یکی از مهم‌ترین و ماندگارترین این بیانات این است که «اگر با فساد مبارزه نشود، همه کارها لنگ خواهد ماند. این همه کار خوب دارد در کشور انجام می‌گیرد - کارهایی که انجام گرفته، کم نیست - اما وجود فساد، بعضی از آن‌ها را خنثی می‌کند». حضرت آیت‌الله خامنه‌ای با ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری (عدالت محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی، رعایت عدالت در نظام پرداخت و جبران خدمات با تأکید بر عملکرد، توانمندی، جایگاه و ویژگی‌های شغل و شاغل و تأمین حداقل معیشت با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی، عدالت محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری، حفظ حقوق مردم و جبران خسارت‌های وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی در اثر قصور یا تقصیر در تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات در نظام اداری، ارتقای سلامت نظام اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی در آن از طریق اصلاح فرآیندهای قانونی و اداری، بهره‌گیری از امکانات فرهنگی و بکارگیری نظام مؤثر پیشگیری و برخورد با تخلفات) که پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین شده است، کلیه مخاطبان این سیاست‌ها را موظف فرمودند زمان‌بندی مشخص برای عملیاتی شدن آن را تهیه و پیشرفت آن را در فواصل زمانی معین گزارش نمایند. ابلاغ این دستور، آغازی برای اصلاح نظام اداری بوده است؛ و انجام این تحقیق در راستای فرمایشات ایشان، ضرورت و اهمیت آن را دو چندان می‌نماید.

تعاریف نظری

عدالت سازمانی

واژه عدالت سازمانی اولین بار توسط گرینبرگ، در دهه ۱۹۷۰ بیان شد به نظر او عدالت سازمانی با ادراک کارکنان از انصاف کاری در سازمان مرتبط است. ادراک کارکنان از برابری و چگونگی برخورد منصفانه می‌تواند سایر متغیرهای مرتبط در کار را تحت تأثیر قرار دهد (خیراندیش و جعفری‌نیا،

(۱۳۹۷).

عدالت سازمانی شامل تئوری‌های توزیعی، رویه‌ای و تعاملی است (پوشیوما و همکاران، ۲۰۰۷).

عدالت توزیعی

کارهای اخیر در عدالت سازمانی روی عدالت توزیعی متمرکز است. که انصاف از تخصیص درآمدها را در برمی‌گیرد. کار در این زمینه از آدامز است که افراد داده‌ها و ستادهای خودشان را با داده‌ها و ستادهای دیگران مقایسه می‌کنند تا اینکه ادراک از عدالت توزیعی شکل گیرد. باید توجه داشت که عدالت توزیعی فقط محدود به عادلانه بودن پرداخت‌ها نمی‌شود، بلکه مجموعه گسترده‌ای از پیامدهای سازمانی از قبیل ارتقاها، پاداش‌ها، تنبیه‌ها، برنامه‌های کاری، مزایا و ارزیابی‌های عملکرد را در برمی‌گیرد. (امیرخانی و پورعزت، ۱۳۸۷).

عدالت رویه‌ای

عدالت رویه‌ای در پی اثبات عدم توانایی نظریه برابری و دیگر مدل‌های عدالت توزیعی در شرح عکس‌العمل‌های افراد به ادراکات آن‌ها در زمینه عدم رعایت عدالت، مطرح شده است (واعظی و همکاران، ۱۳۹۵). عدالت تعاملی: این نوع عدالت مرتبط با جنبه‌های فرآیند ارتباطات (همچون ادب، صداقت و احترام) بین فرستنده و گیرنده عدالت است. به خاطر اینکه عدالت تعاملی توسط رفتار مدیریت تعیین می‌شود، این نوع عدالت مرتبط با واکنش‌های شناختی، احساسی و رفتاری نسبت به مدیریت یا به عبارت دیگر سرپرست است (شعبانی و همکاران، ۱۳۹۱).

سلامت نظام اداری

نظام اداری به مجموعه سازمان‌ها و نهادهای دولتی و عمومی اطلاق می‌شود که خدمات و کالاهای عمومی را ارائه می‌دهند (شیخی، ۱۳۹۰)؛ نقطه مقابل فساد اداری سلامت اداری است، سلامت نظام اداری یعنی نظام اداری با رعایت اصول و مقررات اداری حاکم و با توجه به نظم اداری از قبل طراحی شده، وظایف خود را به‌خوبی و برای نیل به بهره‌وری سازمانی اجرا نماید (عامری، ۱۳۹۳).

سلامت نظام اداری مجموعه‌ای از خصایص به نسبت پایدار است که انطباق با شرایط محیط، روحیه بالای نیروی کار، کفایت برای حل مشکلات، سرعت عمل و ... را به همراه دارد. به‌طور کلی سلامت نظام اداری بر برآیند انجام کار اثربخش تأکید می‌کند. در منابع و مأخذ مربوط به حقوق اداری، سلامت اداری وضعیتی است که در آن، فساد اداری در عملکرد یک سازمان دولتی، به میزان قابل قبولی کاهش یافته باشد. سلامت اداری وضعیتی است که تمام عوامل سازمان، توان تأمین هدف‌های سازمان را به‌طور مطلوب داشته باشند و بتوانند انحراف از هنجارهای اداری و قانونی و موانع هدف‌های سازمانی را در اسرع وقت شناسایی، و تدابیر لازم به هنگام را برای رفع آن‌ها لحاظ کنند (احمدی بالادهی و اورنگیان، ۱۳۹۶).

تعهد سازمانی

تعهد سازمانی موضوعی مهم است و در مطالعات ۳۰ سال گذشته مورد توجه قرار گرفته است. تعهد عاطفی، همان دلبستگی عاطفی کارکنان به سازمان می‌باشد که توسط خشنودی از سازمان و تمایل به ماندن در آن مشخص می‌شود. شلدن تعهد سازمانی را «نگرشی که هویت فرد را به سازمان مرتبط یا وابسته می‌کند» تعریف می‌کند (یوسفی و همکاران، ۱۳۹۱). تعهد به سازمان، تنها از عقیده یا باور افراد نشأت نمی‌گیرد بلکه به عمل آن‌ها نیز بستگی دارد. تعهد سازمانی وابستگی عاطفی کارکنان به تعیین هویت با سازمان و درگیر شدن در فعالیت‌های سازمان با داشتن احساس و نگرشی مثبت است. در این حالت فردی که به شدت متعهد است خود را با سازمان تعیین هویت می‌کند، در سازمان مشارکت می‌کند و در آن درگیر می‌شود و از عضویت در سازمان لذت می‌برد (حمیدی و بخشنده، ۱۳۹۳).

تعهد عاطفی مهم‌ترین عنصر تعهد سازمانی می‌باشد. تعهد عاطفی به عنوان وابستگی یا دلبستگی فرد به سازمان تعریف شده است. تعهد عاطفی یعنی تعلق عاطفی و احساسی فرد به سازمان. در این حالت فرد به این دلیل در سازمان می‌ماند که به رسالت وجودی (مأموریت)، ارزش‌ها و اهداف آن احساس و نگرش مثبتی دارد. فرد در سازمان می‌ماند تا این اهداف و ارزش‌ها را که باور عمیق به آن‌ها دارد؛ برآورده سازد و تعهد هنجاری به عنوان نوعی تعهد و التزام تعریف شده است که کارکنان را به سمت این احساس هدایت می‌نماید که با سازمان بمانند. فرد به خاطر فشار هنجارها و اخلاقیات در سازمان می‌ماند (افشانی و همکاران، ۱۳۹۵).

مبانی نظری

یکی از عواملی که نقش تعیین کننده‌ای در بهبود سلامت اداری کارکنان دارد، میزان ادراک کارکنان از عدالت موجود در سازمان است، عدالت سازمانی می‌تواند بسیاری از رفتارهای سازمانی و عملکردهای شغلی را تشریح کند (فلیپ و کامر، ۲۰۱۲). رعایت عدالت در سازمان باعث افزایش احساس تعلق خاطر، وفاداری و اعتماد افراد به سازمان می‌شود و بر سرمایه انسانی و اجتماعی سازمان می‌افزاید (مجیدپور خوئی و فروتنی، ۱۳۹۲). احساس عدالت به مثابه نتیجه قضاوت کارکنان، متعاقباً موجب می‌شود تا آن‌ها در یک رفتار واکنشی، رفتاری محبت آمیز و تعهدآور از خود بروز دهند. واضح است که نتیجه چنین تعاملی استواری هویت جمعی مجموعه موردنظر خواهد بود و در رویکرد سیستمی به تعهد سازمانی (یعنی تعهد جزء نسبت به سیستم) تعبیر می‌شود. اگر انسان به عنوان یک عامل هوشمند جزئی از سیستم یا سازمان باشد، در صورت وجود عدالت در سازمان و در پی افزایش تعهد سازمانی اش نسبت به سازمان و تلاش اجزای آن، رابطه‌ای مسالمت آمیز برقرار می‌کند (الوانی و همکاران، ۱۳۸۷). رفتار عادلانه سازمان با کارکنان به رفتاری توأم با سلامت اداری منجر می‌شود؛ از سویی دیگر کارکنانی که احساس بی‌عدالتی کنند، حتی ممکن است شروع به رفتارهای ناهنجار نمایند (احمدی بالادهی و اورنگیان،

(۱۳۹۶). در سازمان‌های سالم، کارکنان متعهد، وظیفه‌شناس و سودمندند و از روحیه و عملکرد بالایی برخوردارند. سازمان سالم جایی است که افراد باعلاقه به محل کارشان می‌آیند و به کار کردن در این محل افتخار می‌کنند (حمیدی و بخشنده، ۱۳۹۴)

براساس نظریه انصاف، اطلاعاتی که از تجربیات معطوف به عدالت توزیعی، رویه‌ای و تعاملی به دست می‌آیند برای شکل‌دهی یا بازنگری داوری‌های انصاف کلی به شکل عمیق‌تر پردازش می‌شوند. از طرف دیگر، بر اساس این نظریه، به محض شکل‌گیری باورهای درباره انصاف کلی، این باورها بر دیگر رفتارها و نگرش‌هایی نظیر تعهد، رضایت، اعتماد، و رفتارهای مدنی سازمانی تأثیر می‌گذارند (سپهوند و همکاران، ۱۳۹۳). رفتار افراد براساس ادراک آنان از واقعیت شکل می‌گیرد نه خود واقعیت؛ اگر ادراک آنان از دستاوردها و ستاده‌های سازمانی غیرعادلانه و غیرمنصفانه باشد، باعث کاهش روحیه، جابه‌جایی و ترک شغل و حتی در مواردی تقابل با سازمان می‌شود. وقتی که افراد احساس می‌کنند با آن‌ها غیرمنصفانه رفتار شده تعهد و عملکرد کاریشان کاهش می‌یابد و تمایل آنان به همکاری با همکارانشان کمتر می‌شود (فرجی خیای و همکاران، ۱۳۹۴).

در این قسمت به برخی پژوهش‌های انجام شده و مرتبط با موضوع تحقیق اشاره می‌شود:

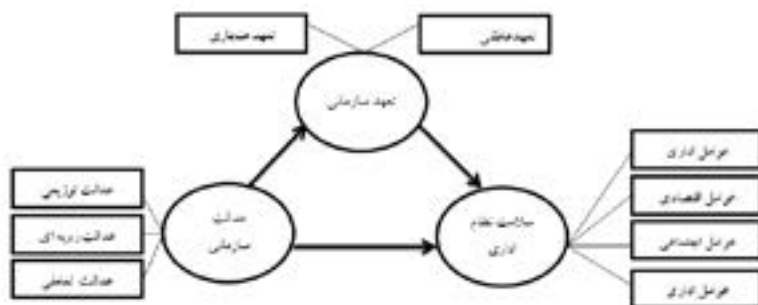
نتایج تحقیق نوری و همکاران (۱۳۹۷) حاکی از آن است که هرچه عدالت در سازمان افزایش یابد، میزان سلامت سازمانی آن‌ها نیز افزایش پیدا می‌کند. احمدی بالادهی و اورنگیان (۱۳۹۶) نشان دادند که بین عدالت سازمانی و ابعاد آن با سلامت اداری کارکنان رابطه مثبت و معنادار وجود دارد. مناجاتی و مرادی علی (۱۳۹۵) بیان داشتند زمانی که سازمان برای تجهیز کارکنانش هزینه‌های هنگفتی صرف می‌کند، به کارکنانش القا می‌شود که برای سازمان دارای اهمیت هستند و این موجب بهبود تعهد سازمانی کارکنان می‌شود. محمدی و همکاران (۱۳۹۴) به این نتیجه دست یافتند که هرگونه اقدامی که منجر به عادلانه‌تر شدن پرداختها، رویهها، فرایندهای رسمی سازمان و رفتار سرپرستان با کارکنان شود سطح پاسخگویی سازمان‌ها را بهبود خواهد بخشید و کارکنان عملکرد بهتری از خود نشان خواهند. ابراهیم تبار و مقتدری (۱۳۹۴) بیان داشتند که با افزایش سلامت اداری تعهد سازمانی افزایش و با کاهش آن تعهد سازمانی کاهش می‌یابد. کوکوییون (۲۰۱۸) تعهد سازمانی را شرایط و حالتی تعریف می‌کند که کارکنان خود را متعهد می‌داند برای کسب اهداف سازمانی باهم همکاری کنند و در تحقیقات خود به این نتیجه دست یافت که پاداش‌های اجتماعی و بیرونی نسبت به پاداش درونی بیشترین تأثیر را بر تعهد سازمانی دارد. بالابان (۲۰۱۸) به این نتیجه رسیدند که اگر اصل برابری درباره کارکنان اجرا گردد و درک کارکنان از رویه‌های سازمانی و مرادهای بین فردی مثبت باشد، کارایی و اثربخشی آن‌ها ارتقاء خواهد یافت. آلقران و الخصاونه (۲۰۱۷) بیان می‌دارند هر چه ادراک کارکنان از رفتارهای عادلانه در سازمان بیشتر باشد، در این صورت نفرت را با عشق، خشم را با محبت و دشمنی را با دوستی و تندخویی را با ملایمت جواب می‌دهند و در عین حال، نظراتشان را ابراز

می‌دارند. چنورت و همکاران (۲۰۱۳) در تحقیقی خود به این نتیجه دست یافت که: عدالت رویه و عدالت تعاملی بر فرسودگی شغلی از طریق عدالت توزیعی تأثیر غیرمستقیم دارد. عدالت توزیعی به‌طور غیرمستقیم بر غیبت کوتاه‌مدت از طریق فرسودگی شغلی تأثیر دارد. الوینیو و همکاران (۲۰۱۰) نشان دادند که عدالت درک شده در سطح پایین منجر به واکنش‌های استرس‌زا و همچنین واکنش‌های فیزیکی و رفتاری مانند التهاب، اختلالات خواب، اختلالات شناختی با نرخ بالایی از غیبت در بین کارکنان و درنهایت عدم سلامت سازمان می‌شود. تریکولز (۲۰۱۲) بیان داشت کارکنانی که خواهان برقراری عدالت در سازمان‌ها هستند، درواقع بدنبال تعالی خود و سازمان هستند.

مدل مفهومی و فرضیه تحقیق

با توجه به مواردی که عنوان شد می‌توان چنین نتیجه گرفت که همه مؤلفه‌ها عدالت سازمانی در صورت رعایت و اجرای دقیق، کمک بسیاری به تعهد سازمانی و سلامت نظام اداری خواهد نمود. کارکنانی که احساس نابرابری می‌کنند، با واکنش‌های منفی ازجمله امتناع از تلاش، کم‌کاری و فساد اداری و در شکل حاد آن استعفاء از کار به این نابرابری پاسخ می‌دهند. بر این اساس پس از مطالعه مبانی نظری، پیشینه تحقیقات انجام شده و مدل‌های ارائه شده پیرامون متغیرهای تحقیق در داخل و خارج از کشور، احتمال می‌رود با اجرای صحیح عدالت سازمانی بتوانیم تعهد کارکنان را افزایش دهیم، و احتمالاً سلامت نظام اداری را نیز بهبود بخشیم؛ لذا مدل مفهومی زیر مبنای کار قرار گرفت و در یک بررسی کلی و بومی‌سازی مدل، نمودار ۱ به‌عنوان چارچوب نظری تحقیق و مدل مفهومی تدوین گردید.

نمودار ۱- مدل مفهومی تحقیق (محقق)



با توجه به این مدل، فرضیه‌های تحقیق به‌صورت زیر تنظیم گردید:

فرضیه اصلی: عدالت سازمانی بر سلامت نظام اداری با میانجی‌گری تعهد سازمانی تأثیر معناداری

دارد.

فرضیه‌های فرعی :

- فرضیه فرعی اول: بین عدالت سازمانی و تعهد سازمانی رابطه معنادار وجود دارد.
- فرضیه فرعی دوم: بین عدالت سازمانی و سلامت اداری رابطه معنادار وجود دارد.
- فرضیه فرعی سوم: بین تعهد سازمانی و سلامت اداری رابطه معنادار وجود دارد.

روش تحقیق

این تحقیق بر اساس هدف کاربردی است و بر اساس رابطه بین متغیرها توصیفی-همبستگی می‌باشد. مهم‌ترین روش‌های گردآوری اطلاعات در این تحقیق مطالعات کتابخانه‌ای و تحقیقات میدانی بوده و به منظور اندازه‌گیری متغیرهای تحقیق از پرسشنامه بسته استفاده شده است. برای اندازه‌گیری عدالت سازمانی از پرسشنامه نیهوف و مورمن^۱ (۱۹۹۳) با ۲۰ گویه و ۳ مؤلفه (توزیعی، رویه‌ای و تعاملی) استفاده گردید که روایی آن مورد سنجش و تأیید قرار گرفت و پایایی پرسشنامه ۰/۹۲۰ محاسبه شد. علاوه بر آن برای اندازه‌گیری متغیر سلامت نظام اداری از پرسشنامه استاندارد کاسکر^۲ (۲۰۰۶) با ۲۱ گویه و ۴ مؤلفه؛ اداری، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، بهره گرفته شده است. پایایی این پرسشنامه ۰/۹۰۱ محاسبه گردید؛ همچنین برای ارزیابی تعهد سازمانی از پرسشنامه تعدیل شده آلن و مایر^۳ که توسط نیک اندیش (۱۳۹۴) تنظیم گردیده و روایی و پایایی آن مورد تأیید قرار گرفته، استفاده شد. این پرسشنامه دارای ۵ گویه و ۲ مؤلفه تعهد عاطفی و تعهد هنجاری بود. پایایی این پرسشنامه در این تحقیق ۰/۸۶۳ محاسبه گردیده است.

جامعه آماری این تحقیق را کلیه مدیران، معاونین و کارشناس ارشد مناطق یازده گانه شهرداری شیراز و سازمان‌های وابسته به آن که شامل ۱۲ سازمان (جدول ۱) می‌باشد؛ تشکیل می‌دهد که جامعه آماری به تفکیک شغل در جدول شماره ۲ آورده شده است. در این تحقیق از نمونه‌گیری به روش ترکیبی استفاده شده است؛ به این صورت که با توجه به تعداد جامعه آماری (۱۵۴ نفر)، طبق فرمول کوکران (جدول ۳) با دقت برآورد ۰/۰۵، تعداد نمونه آماری ۱۱۰ نفر محاسبه گردید؛ به دلیل اینکه هدف محقق جمع‌آوری عقاید متخصصان بود به روش قضاوتی پاسخ‌دهندگان (۱۱۰ نمونه) از بین جامعه آماری انتخاب گردیدند.

جدول ۲- سازمان‌های وابسته به شهرداری شیراز (محقق)

ردیف	سازمان	ردیف	سازمان
۱	سازمان مدیریت حمل و نقل مسافر	۷	سازمان سیما و منظر و فضای سبز شهری
۲	سازمان آتشنشانی و خدمات ایمنی	۸	سازمان مدیریت حمل و نقل ریلی

1 Niehoff & Moorman,

2 Cusker

3 Allen & Meyer

ردیف	سازمان	ردیف	سازمان
۳	سازمان آرامستان‌ها	۹	سازمان مدیریت حمل و نقل بار
۴	سازمان ساماندهی مشاغل شهری و فرآورده‌های کشاورزی	۱۰	سازمان فرهنگی، اجتماعی و ورزشی
۵	سازمان مدیریت پسماند	۱۱	سازمان فناوری اطلاعات و ارتباطات
۶	سازمان عمران و بازآفرینی فضاهای شهری	۱۲	سازمان سرمایه‌گذاری و مشارکت‌های مردمی

جدول ۲- جامعه آماری (محقق)

مدیر	معاون	کارشناس ارشد	
۲۳ نفر	۳۲ نفر	۹۹ نفر	(N) جامعه
۱۶ نفر	۲۳ نفر	۷۱ نفر	(n) نمونه $n_i = 110 \times N_i / 154$

جدول ۳- فرمول کوکران (محقق)

$n = \frac{Nz^2pq}{Nd^2 + z^2pq}$	N = حجم جامعه
	z = 1.96
	p=q=0.5
	d = مقدار خطا

روش تجزیه و تحلیل داده‌ها

در این تحقیق تجزیه و تحلیل داده‌ها در دو سطح آمار توصیفی (فراوانی، درصد، میانگین و انحراف معیار) و استنباطی (آزمون ضریب همبستگی اسپیرمن و تحلیل واریانس مدل معادلات ساختاری^۱) صورت گرفته است. به این ترتیب که برای بررسی سؤالات عمومی پرسشنامه (ویژگی‌های جمعیت شناختی) از فراوانی، درصد، برای توصیف متغیرهای تحقیق از میانگین، انحراف معیار استفاده گردید. به منظور آزمون فرضیات فرعی از ضریب همبستگی اسپیرمن و برای آزمون فرضیه اصلی تحقیق از الگوریتم تحلیل مدل‌ها با روش معادلات ساختاری با روش حداقل مربعات جزئی^۲ استفاده شد؛ تحلیل‌های لازم در سه بخش برازش مدل‌های اندازه‌گیری، برازش مدل ساختاری، برازش کلی مدل (اندازه‌گیری و ساختاری) انجام گردید. به این ترتیب که ابتدا، از صحت روابط موجود در مدل‌های اندازه‌گیری با استفاده از معیارهای پایایی و روایی اطمینان حاصل کرده و سپس به بررسی و تفسیر

1 Structural Equation Modeling (SEM)

2 Partial Least Square (pls)

روابط موجود در بخش ساختاری پرداخته و در مرحله پایانی نیز برازش کلی مدل پژوهش بررسی می‌شود.

لازم به توضیح است مهم‌ترین دلیل برتری روش pls نسبت به سایر روش‌ها، نمونه‌های کوچک و داده‌های غیرنرمال ذکر شده است (داوری و رضازاده، ۱۳۹۲).

از آنجاکه برای بررسی فرضیه‌های تحقیق باید از نرمال بودن یا نبودن داده‌های جمع‌آوری شده مربوط به متغیرهای تعهد سازمانی، عدالت سازمانی و سلامت نظام اداری مطمئن شد: این فرض با استفاده از آزمون کلموگروف-اسمیرنوف بررسی شد.

فرض صفر: متغیرهای مورد بررسی از توزیع نرمال پیروی می‌کنند.

فرض مخالف: متغیرهای مورد بررسی از توزیع نرمال پیروی نمی‌کنند.

با توجه اینکه مقدار p به دست آمده در آزمون کولموگوروف-اسمیرنوف برای متغیرهای تحقیق کمتر از سطح معناداری (۰/۰۵) می‌باشد، لذا فرض صفر رد می‌شود (جدول ۴).

جدول ۴- آزمون کلموگوروف - اسمیرنوف برای بررسی فرض نرمال بودن متغیرهای تحقیق

تعهد سازمانی	عدالت سازمانی	سلامت نظام اداری	
۱۲۵.	۱۶۴.	۰۹۵.	کلموگوروف - اسمیرنوف
۰۰۰.	۰۰۰.	۰۱۶.	سطح معناداری

بنابراین می‌توان ادعا کرد که داده‌های این متغیرها از توزیع نرمال پیروی نمی‌کنند، و باید از آزمون ناپارامتریک استفاده نمود.

تجزیه و تحلیل داده‌ها

بعد از جمع‌آوری داده‌ها، برای بررسی چگونگی توزیع نمونه آماری از حیث متغیرهایی چون سن، سابقه و تحصیلات از آمار توصیفی (فراوانی و درصد فراوانی) استفاده گردیده است. از نظر تحصیلات حدود ۲۱ درصد از پاسخ‌دهندگان دارای مدرک لیسانس، ۵۴/۵ درصد فوق لیسانس و ۲۴/۵ درصد دارای مدرک دکترا بودند. همچنین در بخش سابقه کار، حدود ۱۸ درصد زیر ۵ سال، حدود ۴۱ درصد بین ۵ تا ۱۰ سال و ۴۱ درصد بیش از ۱۰ سال سابقه کار داشتند. از لحاظ سن ۱۷ درصد زیر ۳۰ سال، ۴۷ درصد بین ۳۰ تا ۴۰ سال و حدود ۳۶ درصد بالای ۳۰ سال سن داشتند.

جدول ۵- بررسی ویژگی‌های جمعیت شناختی پاسخ‌دهندگان

درصد	فراوانی		
۲۰,۹	۲۳	لیسانس	تحصیلات
۵۴,۵	۶۰	فوق لیسانس	
۲۴,۵	۲۷	دکترا	

درصد	فراوانی		
۱۷,۳	۱۹	زیر ۳۰ سال	سن
۴۷,۳	۵۲	۳۰ تا ۴۰ سال	
۳۵,۵	۳۹	بالای ۳۰ سال	
۱۸,۲	۲۰	زیر ۵ سال	سابقه کار
۴۰,۹	۴۵	۵ تا ۱۰ سال	
۴۰,۹	۴۵	بیش از ۱۰ سال	

آیا وضعیت سلامت نظام اداری در مناطق یازده گانه شهرداری شیراز و سازمان‌های وابسته به آن در سطح ایده آل است یا خیر.

برای بررسی وضعیت این متغیرها از آزمون نسبت استفاده می‌شود.

جدول ۶- مربوط به آزمون نسبت برای بررسی وضعیت متغیرهای تحقیق

		گروه	فراوانی	نسبت مشاهده شده	نسبت نمونه	سطح معناداری
سلامت نظام اداری	مخالف	$3 \geq$	۶۷	۶۱.	۵۰.	۰,۲۸.
	موافق	$3 <$	۴۳	۳۹.		
	کل		۱۱۰	۱,۰۰		
عدالت سازمانی	مخالف	$3 \geq$	۹۰	۸۲.	۵۰.	۰,۰۰.
	موافق	$3 <$	۲۰	۱۸.		
	کل		۱۱۰	۱,۰۰		
تعهد سازمانی	مخالف	$3 \geq$	۶۹	۶۳.	۵۰.	۰,۱۰.
	موافق	$3 <$	۴۱	۳۷.		
	کل		۱۱۰	۱,۰۰		
آمار توصیفی متغیرها						
متغیر	تعداد	حداقل	حداکثر	میانگین	انحراف معیار	
عدالت سازمانی	۱۱۰	۱,۰۰	۴,۲۰	۲,۲۸۴۲	۷۷۵۲۴.	
تعهد سازمانی	۱۱۰	۱,۰۰	۴,۶۰	۲,۹۰۰۰	۸۹۳۲۰.	
سلامت نظام اداری	۱۱۰	۱,۰۰	۴,۴۲	۲,۷۱۴۳	۸۱۰۶۵.	

در آزمون مذکور، مقدار سطح معناداری کمتر از ۰,۰۵ و از آنجا که میانگین متغیرها مورد بررسی پایین‌تر از عدد ۳ ($\mu = 3$) می‌باشد می‌توان گفت که وضعیت تعهد سازمانی کارکنان (۲/۸)، عدالت سازمانی (۲/۲) و سلامت نظام اداری (۲/۷) در مناطق یازده گانه شهرداری شیراز و سازمان‌های وابسته به آن در سطح مناسبی نیست و تا سطح ایده آل فاصله زیادی دارد.

مقایسه وضعیت فعلی و وضعیت ایده آل گویه های سلامت نظام اداری در مناطق یازده گانه شهرداری شیراز و سازمان های وابسته به آن

اکنون می خواهیم وضعیت فعلی و وضعیت ایده آل سلامت نظام اداری در مناطق یازده گانه شهرداری شیراز و سازمان های وابسته به آن مورد مقایسه قرار دهیم؛ برای پاسخ به این سؤال از آمار توصیفی استفاده می کنیم و تساوی میانگین به دست آمده را با عدد ۳ بررسی خواهیم نمود.

جدول ۷- مقایسه وضعیت فعلی و وضعیت ایده آل گویه های نظام سلامت اداری

مؤلفه ها	سطح توجه فعلی به هر مؤلفه در سازمان شما (وضعیت فعلی)					گویه ها	میزان ضرورت توجه به هر مؤلفه در سازمان شما (وضعیت ایده آل)					میانگین وضعیت فعلی
	بسیار کم	کم	متوسط	زیاد	بسیار زیاد		بسیار کم	کم	متوسط	زیاد	بسیار زیاد	
عوامل اداری	۲۱,۸	۲۴,۵	۴۴,۵	۸,۲	۹,۰	وجود خطمشی های شایسته سالاری در انتصاب ها و ارتقا های سازمان			۷,۷	۴۲,۹	۵۵,۴	۲,۳۵۰
	۳۶,۴	۲۵,۵	۲۵,۵	۹,۱	۲,۷	اخذ تصمیم گیری ها به شکل غیر متمرکز			۱۰,۱	۲۷,۴	۶۲,۵	
	۳۹,۱	۲۳,۶	۳۹,۱	۵,۵	۲,۷	وجود سیستم نظارت کارآمد و دقیق در سازمان			۲,۴	۲۴,۴	۷۳,۲	
	۲۰,۰	۳۰,۰	۳۲,۷	۱۳,۶	۳,۶	تدوین و اجرای مجازات سنگین برای رفتارهای فساد آمیز			۳,۰	۲۳,۲	۷۳,۸	
	۲۳,۹	۲۱,۱	۳۴,۹	۱۱,۹	۸,۳	توجه و ارج نهی به اصول اخلاقی در سطح سازمان			۳,۶	۱۷,۹	۷۸,۶	
	۲۱,۸	۲۴,۵	۴۴,۵	۸,۲	۹,۰	کارایی (بهره وری) اداری			۴,۲	۲۲,۶	۷۳,۲	

میانگین وضعیت فعلی	میزان ضرورت توجه به هر مؤلفه در سازمان شما (وضعیت ایده آل)					گویه ها	سطح توجه فعلی به هر مؤلفه در سازمان شما (وضعیت فعلی)					مؤلفه ها
	بسیار زیاد	زیاد	متوسط	کم	بسیار کم		بسیار زیاد	زیاد	متوسط	کم	بسیار کم	
۳,۰۰۹	۵۰,۶	۳۶,۳	۱۳,۱			شفافیت عدم ابهام در ارائه تراز مالی سازمان به صورت دورهای	۹,۱	۲۳,۶	۴۰,۰	۱۶,۴	۱۰,۹	عوامل سیاسی
	۶۷,۳	۲۹,۲	۳,۶			تعهد و توجه جدی مدیران رده بالای سازمان به مقوله مبارزه با فساد اداری	۱۹,۱	۳۰,۰	۲۱,۸	۱۹,۱	۱۰,۰	
	۶۲,۵	۳۳,۹	۳,۶			وجود نظام دقیق و قوی پاسخگویی و گزارش دهی در سطح سازمان	۸,۲	۲۵,۵	۳۳,۶	۱۵,۵	۱۷,۳	
	۵۸,۹	۲۹,۲	۱۱,۳	۶,۰		وجود رقابت سالم سیاسی میان گروه ها و احزاب مستقل در سطح سازمان	۱۰,۰	۲۲,۷	۳۷,۳	۹,۱	۲۰,۹	
	۶۴,۳	۳۳,۹	۱,۸			بهره گیری از وجود نظام قضایی و انضباطی مؤثر و مستقل	۶,۴	۲۷,۳	۳۱,۸	۱۷,۳	۱۷,۳	

مؤلفه ها	سطح توجه فعلی به هر مؤلفه در سازمان شما (وضعیت فعلی)					گویه ها	میزان ضرورت توجه به هر مؤلفه در سازمان شما (وضعیت ایده آل)					میانگین وضعیت فعلی
	بسیار کم	کم	متوسط	زیاد	بسیار زیاد		بسیار کم	کم	متوسط	زیاد	بسیار زیاد	
عوامل اقتصادی	۱۸,۲	۱۶,۴	۳۸,۲	۲۰,۹	۶,۴	بهره‌گیری از مدیریت دقیق در برآورد هزینه‌های سازمان			۲,۴	۳۵,۱	۶۲,۵	۲,۷۳۶
	۱۸,۲	۲۰,۰	۳۲,۷	۲۳,۶	۵,۵	توجه مدیران رده‌بالای سازمان به حذف برنامه‌های مستعد فساد (فسادانگیز)			۱,۸	۲۹,۸	۶۸,۵	
	۱۴,۵	۲۶,۴	۴۲,۷	۱۳,۶	۲,۷	وجود مکانیسم انگیزشی مؤثر برای پرداخت حقوق و مشوق‌ها به کارکنان سازمان			۱,۲	۲۶,۲	۷۲,۶	
	۱۸,۲	۲۷,۳	۲۳,۶	۲۰,۰	۱۰,۹	افشای درآمد/ دارایی (شفافیت در بیان حقوق و مزایای پرداختی به مدیران رده‌بالای)			۲۰,۲	۴۲,۳	۳۶,۹	
	۱۸,۲	۱۶,۴	۴۸,۲	۱۴,۵	۲,۷	وجود سیاست‌ها و خط‌مشی‌های دقیق و شفاف در برآوردهای اقتصادی سازمان			۶,۵	۲۹,۲	۶۴,۳	

میانگین وضعیت فعلی	میزان ضرورت توجه به هر مؤلفه در سازمان شما (وضعیت ایده آل)					گویه ها	سطح توجه فعلی به هر مؤلفه در سازمان شما (وضعیت فعلی)					مؤلفه ها
	بسیار زیاد	زیاد	متوسط	کم	بسیار کم		بسیار زیاد	زیاد	متوسط	کم	بسیار کم	
۲,۷۶۱	۷۰,۸	۲۴,۴	۴,۸			وجود نگرش خود-خدمتی (خود نظارتی) درمیان کارکنان سازمان	۲,۷	۱۴,۵	۴۹,۱	۲۱,۸	۱۱,۸	عوامل اجتماعی
	۵۳,۶	۳۹,۹	۶,۵			وجود ارتباطات آزاد و روان بین کلیه بخش‌های سازمان	۱,۸	۲۰,۰	۴۷,۳	۲۰,۹	۱۰,۰	
	۵۷,۱	۳۶,۳	۶,۵			دسترسی آزاد کارکنان سازمان به اطلاعات سازمان	۳,۶	۱۷,۳	۴۴,۵	۲۲,۷	۱۱,۸	
	۵۷,۱	۳۸,۷	۴,۲			وجود جو مناسب برای آزادی عمل کارکنان سازمان در ابراز عقاید و نظریات	۱,۸	۲۰,۰	۴۶,۴	۱۹,۱	۱۲,۷	
	۵۸,۹	۳۳,۳	۷,۷			مشارکت کلیه کارکنان سازمان در نظارت‌های سازمانی	۹,۰	۱۴,۵	۴۹,۱	۲۰,۹	۱۴,۵	

همان‌طور که در جدول ۴ مشاهده می‌گردد پاسخ‌دهندگان سطح توجه مسئولین به هر گویه در سازمان‌های مذکور را (وضعیت فعلی) در حد متوسط و پایین‌تر از حد متوسط ارزیابی کرده‌اند و در مقابل توجه به این گویه‌ها را ضروری دانسته‌اند تا مناطق مذکور و سازمان‌های مربوطه به توانند از نظر سلامت نظام اداری به حد ایده‌آل دست یابند.

وضعیت فعلی عوامل اداری، عوامل اقتصادی و عوامل اجتماعی در قلمرو مکانی تحقیق تقریباً در وضعیت نسبتاً نامناسب و نزدیک به متوسط است و درخصوص متغیر عوامل سیاسی وضعیتی میانه و در حد متوسط برآورد نموده‌اند.

آزمون فرضیات

فرضیه فرعی اول: بین عدالت سازمانی و تعهد سازمانی رابطه معنادار وجود دارد. (نقیض ادعا $H_0: p=0$)
 ؛ ادعا $H_1: p \neq 0$) فرضیه فرعی دوم: بین عدالت سازمانی و سلامت نظام اداری رابطه معنادار وجود

دارد. (نقیض ادعا $H_0: p=0$ ؛ ادعا $H_1: p \neq 0$)

فرضیه فرعی سوم: بین تعهد سازمانی و سلامت نظام اداری رابطه معنادار وجود دارد. (نقیض ادعا $H_0: p=0$ ؛ ادعا $H_1: p \neq 0$)

جدول ۸. نتایج بررسی فرضیات فرعی تحقیق با استفاده از ضریب همبستگی اسپیرمن

نتیجه	سطح معناداری	ضریب تعیین	ضریب همبستگی	مدل	
تأیید شد	۰/۰۰۰۱	۰/۴۳۵	۰/۶۶۰	عدالت سازمانی ← تعهد سازمانی	فرضیه اول
تأیید شد	۰/۰۰۰۱	۰/۵۷۶	۰/۷۵۹	عدالت سازمانی ← سلامت نظام اداری	فرضیه دوم
تأیید شد	۰/۰۰۰۱	۰/۹۰۲	۰/۹۵۰	تعهد سازمانی ← سلامت نظام اداری	فرضیه سوم

همان‌طور که در جدول فوق مشاهده می‌گردد، مقدار سطح معنی‌داری ۰/۰۰۰۱ است و کوچک‌تر از مقدار خطای ۰/۰۵ می‌باشد پس در تمام فرضیه‌ها فرض H_1 (ادعا) پذیرفته شده و نقیض آن (H_0) رد می‌گردد. بنابراین می‌توانیم با اطمینان (۰/۹۵) بگوییم بین عدالت سازمانی و تعهد سازمانی ($p=0/660$)؛ عدالت سازمانی و سلامت نظام اداری ($p=0/759$)؛ تعهد سازمانی و سلامت نظام اداری ($p=0/950$)؛ رابطه معناداری وجود دارد.

فرضیه اصلی: عدالت سازمانی بر سلامت نظام اداری با میانجی‌گری تعهد سازمانی کارکنان تأثیر دارد.

همان‌طور که گفته شد برای تجزیه و تحلیل فرضیه اصلی تحقیق از روش حداقل مجذورات جزئی با استفاده از نرم‌افزار Smart-PLS بهره گرفته شده است.

در روش الگویابی معادلات ساختاری در دو مرحله به آزمون الگو می‌پردازد:

بررسی برازش الگوی اندازه‌گیری

سنجش بار عاملی

برازش الگوی اندازه‌گیری

برای تعیین برازش الگوی اندازه‌گیری از دو معیار روایی همگرا و روایی واگرا استفاده می‌کنیم.

(الف) روایی همگرا

برای سنجش روایی همگرا، از معیار میانگین واریانس استخراج شده (AVE) استفاده می‌گردد که توسط آن، میزان همبستگی هر سازه با شاخص‌ها خود بررسی می‌شود. معیار AVE، نشانگر میانگین واریانس به اشتراک گذاشته شده بین هر سازه با شاخص‌های خود است و، مقدار ۰/۴ به بالای آن،

کافی محسوب می شود (اسفنجانی، ۱۳۹۵ به نقل از داوری و رضازاده (۱۳۹۲). با توجه به یافته‌های مندرج در جدول ۹، شاخص AVE در مورد همه سازه‌ها از میزان ۰/۵ بیشتر است که حاکی از روایی همگرای مناسب مدل اندازه‌گیری می باشد (جدول شماره ۹).

ب) روایی واگرا

برای سنجش روایی واگرا میزان رابطه یک سازه با شاخص‌هایش در مقایسه رابطه آن سازه با سایر سازه‌ها است به‌طوری که روایی واگرای قابل قبول یک مدل حاکی از آن است که یک سازه در مدل تعامل بیشتری با شاخص‌های خود تا با سازه‌های دیگر دارد. برای بررسی روایی واگرا از طریق مقایسه میزان همبستگی یک سازه با شاخص‌هایش در مقابل همبستگی آن سازه با سایر سازه‌ها روش فورنل و لارکر^۱ (۱۹۸۱) استفاده شده است (داوری و رضازاده، ۱۳۹۳).

برای بررسی میزان همبستگی شاخص‌های مدل با متغیرهای آن از جذر میانگین واریانس و مقدار همبستگی این (AVE) استخراج شده متغیرها با هم استفاده می‌کنیم. همان‌گونه که در جدول ۵ بر گرفته از روش فورنل و لارکر مشخص می‌باشد، مقدار جذر میانگین واریانس استخراج شده (AVE) متغیرهای مکنون در پژوهش حاضر که در خانه‌های موجود در قطر اصلی ماتریس قرار گرفته‌اند، از مقدار همبستگی میان آن‌ها که در خانه‌های زیرین و راست قطر اصلی ترتیب داده شده‌اند، بیشتر است. از این رو می‌توان اظهار داشت که در پژوهش حاضر، سازه‌ها (متغیرهای مکنون) در مدل، تعامل بیشتری با شاخص‌های خود دارند تا با سازه‌های دیگر. به بیان دیگر، روایی واگرای مدل در حد مناسبی است (جدول شماره ۱۰)

جدول ۹- معیارهای کلی کیفیت مدل

متغیرهای مکنون	میانگین واریانس استخراجی AVE > 0/4	پایایی ترکیبی CR > 0/7	ضریب تعیین (R ^۲)	آلفای کرونباخ Alpha > 0/7	مقادیر اشتراکی Communality > 0	افزونگی Redundancy > 0
تعهد سازمانی	۰,۸۶۶	۰,۹۲۸	۰,۴۵۹	۰,۸۴۵	۰,۴۷۰	۰,۳۷۶
عدالت سازمانی	۰,۸۷۰	۰,۹۵۳	-	۰,۹۳۴	۰,۶۴۱	-
سلامت نظام اداری	۰,۷۸۰	۰,۹۳۴	۰,۹۴۸	۰,۹۱۰	۰,۵۸۵	۰,۶۹۴

جدول ۱۰- ماتریس سنجش روایی واگرا با روش فورنل لارکر

تعهد سازمانی	سلامت اداری	عدالت سازمانی
تعهد سازمانی	۰,۹۳۱	

	تعهد سازمانی	سلامت اداری	عدالت سازمانی
سلامت اداری	۰,۹۵۹	۰,۸۸۳	
عدالت سازمانی	۰,۶۷۷	۰,۷۷۳	۰,۹۳۳

بارهای عاملی از طریق محاسبه مقدار همبستگی شاخص‌های یک سازه با آن سازه محاسبه می‌شوند که اگر این مقدار برابر یا کمتر ۰/۴ شود باید آن شاخص‌ها (سؤال‌ها) را اصلاح نموده و یا از مدل پژوهش حذف کرد (داوری و رضازاده، ۱۳۹۳: ۸۰).

همان‌طور که در جدول ۸ مشاهده می‌شود کلیه ضرایب بیش از ۰/۴ بوده و نشان می‌دهد که مؤلفه‌ها مناسب بوده و از اعتبار کافی برخوردارند.

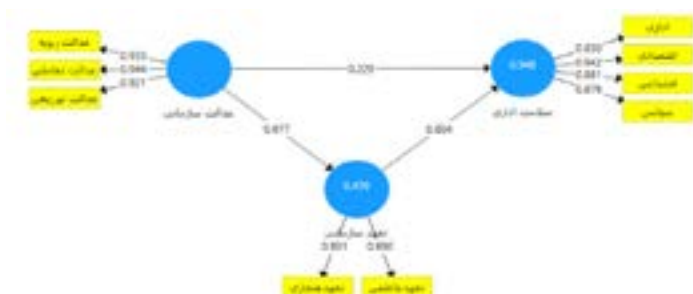
جدول ۱۱- مقادیر بار عاملی برای گویه‌های هر سازه

نتیجه	سطح معناداری	مقدار آماره t	بار عاملی	
تأیید	۰,۰۰۰	۹۲,۸۳۶	۰,۹۴۴	عدالت تعاملی -> عدالت سازمانی
تأیید	۰,۰۰۰	۶۰,۱۷۳	۰,۹۲۱	عدالت توزیعی -> عدالت سازمانی
تأیید	۰,۰۰۰	۵۷,۶۷۵	۰,۹۳۳	عدالت رویه -> عدالت سازمانی
تأیید	۰,۰۰۰	۳۵,۶۵۲	۰,۸۸۱	اجتماعی -> سلامت اداری
تأیید	۰,۰۰۰	۲۶,۰۴۰	۰,۸۳۰	اداری -> سلامت اداری
تأیید	۰,۰۰۰	۷۲,۲۶۰	۰,۹۴۲	اقتصادی -> سلامت اداری
تأیید	۰,۰۰۰	۳۶,۴۶۹	۰,۸۷۶	سیاسی -> سلامت اداری
تأیید	۰,۰۰۰	۶۴,۹۲۱	۰,۹۳۰	تعهد عاطفی -> تعهد سازمانی
تأیید	۰,۰۰۰	۶۸,۰۷۷	۰,۹۳۱	تعهد هنجاری -> تعهد سازمانی

برازش مدل ساختاری

برای بررسی برازش مدل ساختاری چهار معیار به کار می‌روند که عبارت‌اند از: ضرایب معناداری Z، مقادیر R Square، معیار اندازه تأثیر (f^2) و درنهایت معیار Q^2 .

مقادیر معناداری Z: برای ارزیابی برازش مدل ساختاری پژوهش از چندین معیار استفاده می‌شود که اولین و اساسی‌ترین آن، ضرایب معناداری Z یا همان مقادیر t-values است. در صورتی که مقادیر t از ۱/۹۶ بیشتر و از ۱/۹۶- کوچک‌تر باشد، بیانگر صحت رابطه بین سازه‌ها و در نتیجه تأیید فرضیه‌های پژوهش در سطح اطمینان ۰/۹۵ است. در نمودار ۱ مقادیر Z از ۱/۹۶ بزرگ‌تر است لذا روابط بین سازه‌ها تأیید می‌گردد.

نمودار ۲- مدل ترسیم شده همراه با ضرایب معنی داری Z 

معیار R Squares: دومین معیار ضروری برای بررسی برازش مدل ساختاری، بررسی ضرایب تعیین R^2 مربوط به متغیرهای مکنون درونزای (وابسته) مدل است. داوری و رضازاده (۱۳۹۲) به نقل از چین^۱ سه مقدار ۰/۱۹، ۰/۳۳، ۰/۶۷ را به عنوان ملاکی برای ضعیف، متوسط و قوی R^2 و زیاد بودن مقدار آن را نشان از برازش بهتر مدل معرفی می کنند. با توجه به اینکه دو مقدار R^2 برای سازه تعهد سازمانی ۰/۴۶۷ و سلامت نظام اداری ۰/۹۴۷ محاسبه شده است، با در نظر گرفتن سه مقدار ملاک، مناسب بودن برازش مدل ساختاری تأیید می شود.

معیار استون- گیزر^۲ (Q^2): درباره شدت قدرت پیش بینی مدل در مورد سازه ها، سه مقدار ۰/۰۲، ۰/۱۵ و ۰/۳۵ را به ترتیب قدرت پیش بینی ضعیف، متوسط و قوی تعیین نموده اند (داوری و رضازاده، ۱۳۹۲: ۲۰۰). مقدار Q^2 در مورد سازه تعهد سازمانی ۰/۴۵۹، عدالت سازمانی ۰/۵۸۳ و سلامت نظام اداری ۰/۶۳۲ گزارش شده است. مثبت بودن این مقادیر برازش مناسب مدل ساختاری پژوهش را تأیید می کند. از آنجاییکه مقادیر به دست آمده برای سازه ها حدود ۰/۳۵ و بالاتر از آن است، نشان از قدرت پیش بینی قوی مدل در خصوص این سازه دارد.

جدول ۱۲- مقادیر معیار استون- گیزر (Q^2)

سازه ها	Q^2
تعهد سازمانی	۰,۳۴۲
سلامت اداری	۰,۶۳۱
عدالت سازمانی	۰,۵۸۳

برازش مدل کلی (معیار نیکویی برازش / GOF)

برای بررسی برازش مدل کلی که هر دو بخش مدل اندازه گیری و ساختاری را کنترل می کند، معیار

1 Chen

2 Stone-Geisser Criterion

GOF به ترتیب زیر محاسبه شد.

$$GoF = \sqrt{(communality) \times (R^2)}$$

$$\Rightarrow 0.630 = \sqrt{0.565 \times 0.703}$$

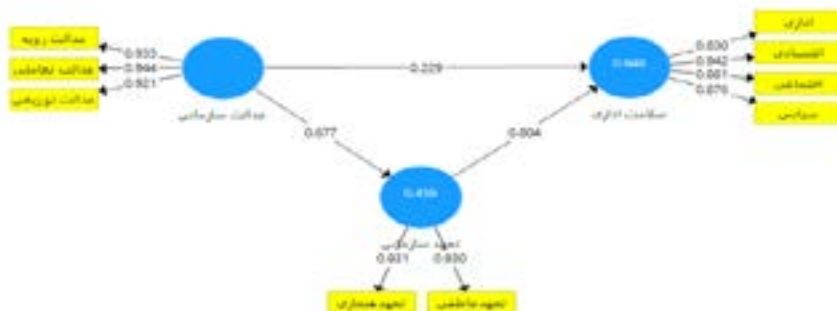
در نتیجه، مقدار معیار GOF برابر است با ۰/۶۳۰ که این عدد با توجه به سه مقدار ۰/۲۵، ۰/۰۱ و ۰/۳۶ به عنوان مقادیر ضعیف، متوسط و قوی برای GOF نشان از برازش کلی قوی دارد. بعد از بررسی و تأیید برازش مدل اندازه‌گیری تحقیق، فرضیه اصلی را بر اساس مدل برازش شده مورد بررسی قرار می‌دهیم.

فرضیه اصلی: عدالت سازمانی بر سلامت نظام اداری با میانجی‌گری تعهد سازمانی تأثیر دارد.

نقیض ادعا (عدالت سازمانی بر سلامت نظام اداری با میانجی‌گری تعهد سازمانی تأثیر ندارد) $H_0: \beta = 0$

ادعا (عدالت سازمانی بر سلامت نظام اداری با میانجی‌گری تعهد سازمانی تأثیر دارد) $H_1: \beta \neq 0$

نمودار ۳- مدل ترسیم شده همراه با ضرایب استاندارد



با توجه به اینکه مقدار ضریب معناداری هر یک از مسیرها بیش از ۱/۹۶ می‌باشد، مسیر مربوطه در سطح اطمینان ۰/۹۵ معنادار و فرضیه مربوطه تأیید می‌گردد. بر اساس مدل مفهومی آزمون شده در نمودار ۳ و اعداد واقع بر خطوط، ضریب مسیر و ارتباط بین متغیرهای مکنون را نشان می‌دهد. برای بررسی میزان معنادار بودن ضریب مسیر، لازم است مقدار t هر مسیر نیز مورد توجه قرار گیرد.

جدول ۱۳- نتایج آزمون فرضیه اصلی (مدل ساختاری)

متغیر مکنون در نقش مستقل	مسیر	ضریب مسیر مستقیم	t	ضریب همبستگی	سطح معناداری	نتیجه فرضیه
عدالت سازمانی	سلامت نظام اداری	۰/۲۲۹	۷,۱۴۲	۰/۶۹۵	۰,۰۰۰	تأیید
عدالت سازمانی	تعهد سازمانی	۰/۶۷۷	۱۴,۸۶۷	۰/۵۹۱	۰,۰۰۰	تأیید
تعهد سازمانی	سلامت نظام اداری	۰/۸۰۴	۲۹,۴۴۹	۰/۷۸۱	۰,۰۰۰	تأیید

مطابق با جدول فوق و از آنجایی که مقدار t بزرگتر از ۱/۹۶ است، می توان گفت عدالت سازمانی تأثیر معنادار و مثبت بر سلامت نظام اداری و تعهد سازمانی دارد؛ همچنین تعهد سازمانی تأثیر مثبت و معناداری بر سلامت نظام اداری دارد. مقادیر مربوط به ضریب مسیرها در مدل نهایی تحقیق نشان داد که عدالت سازمانی ۲۲ درصد و تعهد سازمانی ۸۰ درصد از تغییرات مربوط به سلامت نظام اداری را به طور مستقیم تبیین می کنند. از سویی دیگر، ضریب تأثیر تعهد سازمانی بر سلامت نظام اداری (۸۰ درصد) نشان می دهد که عدالت سازمانی به طور غیرمستقیم و از طریق میانجی گری تعهد سازمانی به میزان ۵۴ درصد از تغییرات سلامت نظام اداری را تبیین می کند. لذا فرضیه اصلی تحقیق تأیید می گردد به عبارت دیگر عدالت سازمانی بر سلامت نظام اداری با میانجی گری تعهد سازمانی تأثیر دارد.

جدول ۱۴- تأثیر مستقیم و غیرمستقیم متغیرها

مسیر	ضریب مسیر مستقیم	ضریب مسیر غیرمستقیم	تأثیر کل
عدالت سازمانی ← سلامت نظام اداری	۰/۲۲۹	$۰/۶۷۷ \times ۰/۸۰۴ = ۰/۵۴۴$	$۰/۲۲۹ + ۰/۵۴۴ = ۰/۷۷۳$
عدالت سازمانی ← تعهد سازمانی	۰/۶۷۷	۰/۸۰۴	۰/۶۸۳
تعهد سازمانی ← سلامت نظام اداری	۰/۸۰۴	-	۰/۸۰۷

در نتیجه عدالت سازمانی به طور کلی (مستقیم و غیرمستقیم) میتواند ۷۷ درصد از تغییرات سلامت نظام اداری را در مناطق یازده گانه شهرداری شیراز و سازمان های وابسته به آن تبیین می کند.

بحث و نتیجه گیری

یافته های پژوهش نشان دهنده ی تأیید تأثیر عدالت سازمانی بر سلامت نظام اداری با میانجی گری تعهد سازمانی کارکنان است. بر این اساس می توان نتیجه گرفت که عدالت سازمانی از قبیل عدالت در میزان پرداختی، عدالت در حجم کار، عدالت در پاداش های دریافتی، تأثیر نظرات و دیدگاه های کارکنان

بر تصمیمات شغلی، بالا رفتن نگرش خود-کنترلی (خودنظارتی) در میان کارکنان سازمان، جو مناسب برای آزادی عمل کارکنان سازمان در ابراز عقاید و نظریات، مشارکت کلیه کارکنان سازمان در نظارت‌های سازمانی ... و در نتیجه بالا رفتن سطح سلامت نظام اداری را به همراه خواهد داشت. زمانی که کارکنان احساس کنند که ارتباط بین مدیران و کارکنان آزاد و صادقانه است، پرداخت پاداش عادلانه است، رهبران به وعده‌های خود عمل می‌کنند، کارها چالشی هستند، ... فرد احساس بهتری نسبت به شغل خود و سازمانش پیدا خواهد کرد.

از سویی اگر کارکنان مشاهده کنند که در سازمان عدالت اجرایی شود به نوعی تنش دچار شده و لذا برای کاهش این تنش سعی می‌کنند میزان دلبستگی و تعهد خود را نسبت به سازمان کاهش دهند. در چنین مواردی ممکن است تعهد سازمانی آن‌ها کاهش یابد. برعکس اگر کارکنان احساس کنند در محل کار عدالت سازمانی وجود دارد آن‌ها برانگیخته می‌شوند تا در شغل خود وظیفه، تکلیف و مسئولیت بیشتری را بپذیرند و به این وسیله دین خود را به حرفه خود ادا کنند و این تأثیر به سزایی بر سلامت نظام اداری خواهد داشت. نیروی انسانی وفادار، سازگار با اهداف و ارزش‌های سازمانی و متمایل به حفظ عضویت سازمانی که حاضر است فراتر از وظایف مقرر، فعالیت کند، زمینه را برای رشد، توسعه و تعالی سازمان فراهم می‌کند.

همچنین نتایج نشان داد که وضعیت سلامت نظام اداری در مناطق یازده گانه شهرداری شیراز و سازمان‌های وابسته به آن در وضعیت نسبتاً نامناسبی قرار دارد که تا وضعیت کاملاً مطلوب فاصله زیادی دارد و نظر پاسخ‌دهندگان در خصوص وضعیت ایده آل سلامت نظام اداری ضرورت توجه بیشتر مسئولان مربوطه را به این مهم نشان می‌دهد؛ لذا مدیران و برنامه ریزان شهرداری شیراز و سازمان‌های مربوط به آن می‌توانند با ارج نهی به اصول اخلاقی، نهادینه‌سازی تصمیم‌گیری غیرمتمرکز، بازنگری سیستم نظارت، بازنگری در تدوین و اجرای مجازات‌های رفتارهای فسادآمیز و فسادانگیز، بازنگری خط‌مشی‌های شایسته‌سالاری در انتصاب‌ها و ارتقای سازمانی، ایجاد شفافیت و عدم ابهام در ارائه تراز مالی سازمان و توجه جدی مدیران رده‌بالای سازمان به مقوله سلامت نظام اداری، بازنگری و اصلاح نظام دقیق و قوی پاسخگویی و گزارش‌دهی در سطح سازمان، ترویج رقابت سالم سیاسی میان گروه‌ها، بازنگری و اصلاح نظام قضایی و انضباطی مؤثر و مستقل، مدیریت دقیق در برآورد هزینه‌های سازمان، ایجاد مکانیسم انگیزشی مؤثر برای پرداخت حقوق و مشوق‌ها به کارکنان سازمان، شفافیت در بیان حقوق و مزایای پرداختی به مدیران رده‌بالای، ایجاد نگرش خود-کنترلی در میان کارکنان سازمان، برقراری ارتباطات آزاد و روان بین کلیه بخش‌های سازمان، ایجاد سیستم‌های دسترسی آسان کارکنان به اطلاعات سازمان، مشارکت کلیه کارکنان سازمان در نظارت‌های سازمانی، ایجاد جو مناسب برای آزادی عمل کارکنان سازمان در ابراز عقاید و نظریات، سلامت اداری را در مناطق یازده گانه شهرداری شیراز و سازمان‌های وابسته به آن تقویت نموده و ارتقا دهند.

علاوه بر این بررسی صورت گرفته نشان می‌دهد که میزان ادراک عدالت سازمانی توسط کارکنان مناطق یازده گانه شهرداری شیراز و سازمان‌های وابسته به آن، نسبتاً نامناسب است و تارسیدن به وضعیت مطلوب فاصله دارد؛ لذا برنامه ریزان و مدیران سازمان‌های مذکور می‌تواند با توجه بیشتر و بررسی دقیق‌تر میزان پرداختی‌ها، تناسب حجم کار با توانایی کارکنان، عادلانه بودن پاداش‌های دریافتی، رعایت رفتارهای اخلاقی و تصمیم‌گیری مشارکتی، این فاصله را کوتاه نماید؛ علاوه بر آن وضعیت تعهد سازمانی کارکنان در سطح میانه قرار دارد که مسئولین می‌توانند با استفاده از گردش شغلی و آموزش کارکنان و تبدیل آن‌ها به عناصری متخصص، با روحیه بالا، مشتاق و علاقه‌مند به کار و حرفه خود انگیزه، وابستگی، یکپارچگی و انسجام و توسعه قابلیت و توانایی کارکنان نیز رشد خواهد کرد. براساس نتایج به‌دست آمده از آزمون فرضیه فرعی اول مبنی بر رابطه عدالت سازمانی و تعهد سازمانی به برنامه ریزان و مدیران مناطق یازده گانه شهرداری شیراز و سازمان‌های وابسته به آن پیشنهاد می‌گردد:

رویه‌های سازمانی به گونه‌ای تدوین شود که نیازها، ارزش‌ها و دیدگاه همه افرادی که به‌نحوی از اجرای آن رویه‌ها منتفع می‌گردند، مورد توجه قرار گیرد. همچنین رویه‌های سازمانی از ثبات نسبی برخوردار باشد و در طول زمان با جابه‌جایی و تغییر مدیران تغییر نکند. ابلاغ به‌موقع ترفیع کارکنان: برای این امر روان‌سازی مسیر انجام کار و ایجاد سیستم مناسب برای اجرای دقیق و به‌موقع اقدامات ضروری است.

ایجاد انگیزه در کارکنان: مکانیزم‌های انگیزشی در سازمان می‌بایستی به نحوی طراحی گردد که باعث تحریک بخشی به کارکنان به‌صورت مستمر گردد و یا به عبارتی به‌صورت پویا طراحی شود نه ایستا. هر تلاشی که برای ایجاد تعهد کاری از طرف یک فرد (اعضای سازمان) صورت می‌گیرد، تاریخ انقضایی دارد. به همین دلیل، نباید تصور کرد که یک‌بار ایجاد انگیزه برای هر فرد کافی است. محیط کاری، احتیاجات و حتی قدرت درک یک نفر باگذشت زمان عوض می‌شود. پس ایجاد انگیزه برای تعهد کاری در یک فرد نیز باید تلاشی پویا باشد. این کار باید هر سال جنبشی تازه در کارکنان ایجاد کند. مدیران موفق، همیشه و به‌طور پیوسته باید بر این موضوع تمرکز نمایند که درگیری افراد با کارشان کم نشود. آن‌ها رفتار، محیط و فرآیندها را به طریقی عادلانه عوض کنند تا بهترین نتیجه را برای پاسخ به نیازهای کارکنان به دست آورند.

بر اساس نتایج به‌دست آمده از آزمون فرضیه فرعی دوم مبنی بر رابطه عدالت سازمانی و سلامت نظام اداری به برنامه ریزان و مدیران شهرداری شیراز و سازمان‌های وابسته پیشنهاد می‌گردد:

بهره‌گیری از مشارکت‌های ارباب‌رجوع و کارکنان: یکی از شیوه‌های مؤثر در افزایش بهره‌وری و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های دولتی و غیردولتی (از جمله سازمان‌های نامبرده در این تحقیق) افزایش نقش ارباب‌رجوع و خدمات گیرندگان در این دستگاه است. این شیوه به‌عنوان یک شیوه کارآمد و

کم هزینه در اغلب کشورهای توسعه یافته به کار گرفته می شود.

استفاده از کارگزاران شایسته و پاکدست و استفاده از نظام انتصاب و ترفیعات براساس شایسته سالاری به جای باندبازی و پارتی بازی: هر نظام اداری و حکومتی برای اینکه بتواند امور جامعه خود را به درستی اصلاح کند، باید از کارگزاران شایسته و متعهد بهره گیرد. در اندیشه سیاسی اسلام نیز، کسانی که از امکانات و اموال و اختیارات حکومتی بهره مند می شوند، باید صفات و ویژگی هایی داشته باشند تا بتوانند وظیفه خود را به درستی انجام دهند؛ در غیر این صورت، باعث تباهی امور می شوند. به عنوان نمونه امیر المومنین علی (ع) هیچ گاه در عزل و نصب های خود، مسئله رفاقت و خویشاوندی را مدنظر قرار نمی داد و در اندیشه سیاسی آن حضرت، هیچ خطری برای جامعه اسلامی بیشتر از خطر بر سر کار آمدن افراد فاقد اهلیت و کم صلاحیت نیست. به همین دلیل، هنگام گماردن مالک اشتر نخعی به حکومت مصر، در نامه ای به مصریان چنین هشدار داده است: «یکی از اصول اساسی در مبارزه با فساد اداری، برخورد یکسان و بدون تبعیض با مرتکبان آن است»

بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات حول محور سیاست مقررات زدایی در راستای کاستن از مراحل و موانع انجام امور توسط افراد حقیقی و حقوقی در سازمان و حفظ اثربخشی قوانین نظارتی که از جمله وظایف سازمان می باشد.

براساس نتایج به دست آمده از آزمون فرضیه فرعی سوم مبنی بر رابطه تعهد سازمانی و سلامت نظام اداری به برنامه ریزان و مدیران شهرداری شیراز و سازمان های وابسته به آن پیشنهاد می گردد: مدیران سازمان کارکنان را در خصوص اهداف و برنامه های سازمانی و چگونگی ارتباط آن با تأمین نیازهای مادی و معنوی آنان توجیه کنند تا همگرایی بیشتری بین اهداف فردی با سازمانی فراهم شود.

مدیران سازمان نسبت به ارائه بازخورد کار کارکنان در سازمان و جامعه اقدام کنند تا کارکنان در جریان نتیجه عملکرد مثبت و منفی خود قرار گیرند. این امر با انجام نظرسنجی های متعدد از جامعه و سازمان میسر می گردد.

ترویج فرهنگی مبتنی بر وظیفه شناسی و وجدان کاری، اخلاق و معنویات و معرفی الگوی رفتاری مطلوب و متعهدانه به کارکنان، به عنوان اصلی ترین عامل بازدارنده رفتارهای ناسالم و هنجارشکن (به جای طراحی رویه های تنبیهی)

براساس نتایج به دست آمده از آزمون فرضیه اصلی مبنی بر تأثیر عدالت سازمانی و سلامت نظام اداری با میانجی گری تعهد سازمانی به برنامه ریزان و مدیران مناطق یازده گانه شهرداری شیراز و سازمان های وابسته به آن پیشنهاد می گردد:

بهره گیری از نظام آموزشی مطلوب: نظام آموزش در هر جامعه (سازمان) نقشی عمده و اساسی در شکل دهی ارزش های مؤثر بر رفتار افراد ایفا می نماید.

شفاف سازی قوانین و تقویت نهادهای نظارتی: به اعتقاد بسیاری از کارشناسان اقتصادی و اجتماعی بروز فساد مالی در ایران ناشی از دو عامل عدم شفافیت قوانین و عدم جریان آزاد اطلاعات در جامعه است. بسیاری از کارشناسان و اندیشمندان معتقدند برای مبارزه با فساد تکیه صرف بر تقوای فردی مسئولان کافی نیست بلکه تقویت بخش ها و نهادهای نظارتی و تکمیل و شفاف سازی قوانین و مقررات به عنوان محدود کننده های لازم به عنوان عوامل بازدارنده باید در کنار تقوا قرار گیرند.

برقراری سیستم عادلانه و قانونمند پرداخت حقوق و مزایا: از آنجا که سیستم موجود جبران خدمات کارکنان قانون خدمات کشوری می باشد؛ لذا حقوق کارکنان طبق ضوابط قانونی پرداخت می شود و مدیر سازمان اختیار لازم و کافی در زمینه متناسب سازی حقوق و مزایای با میزان عملکرد کارکنان را ندارد ولی با توجه به اینکه قانون در مواردی دست مدیر را نسبت به پرداخت مزایا باز گذاشته است لذا عدم رعایت توزیعی می تواند موجبات نارضایتی کارکنان را فراهم آورد. بنابراین برقراری سیستم عادلانه و قانونمند نسبت به پرداخت مزایای کارکنان، می تواند افزایش سلامت اداری در سازمان را به دنبال داشته باشد.

اصلاح ساختار اداری به موازات گسترش نظام اداری دموکراتیک نظارتی (مانند مشارکت دادن کارکنان در تصمیم گیری ها و استفاده از نقطه نظرات آنان)

زمینه سازی فرهنگی: سازمان ها با زمینه سازی فرهنگی مناسب و نهادینه کردن تعهد کاری، از طریق تشویق مثبت و عادلانه بر مبنای عملکرد مانند تقدیر رسمی از خدمات و عملکرد کارکنان و اهدای جوایز به آنها (مالی یا غیرمالی، سفرهای زیارتی یا سیاحتی و ...) و در موارد خاص و متناسب با درجه اهمیت عملکرد آنها اهدای پاداش با ویژگی تنوع، لحاظ تفاوت پرسنل، اعطای حق انتخاب، انعطاف پذیری و همچنین استفاده از راهکارهای عدم تبعیض های سازمانی به منظور جلوگیری از پدید آمدن رفتارهای ناهنجار می توانند تعهد سازمانی و سلامت نظام اداری را افزایش دهند.

فراهم آوردن زمینه ای که ارباب رجوع به هنگام مراجعه برای انجام کار دقیقاً از قوانین و مقررات مربوط آگاهی حاصل نماید. شفافیت در زمینه مقررات انجام امور می تواند کمک بزرگی در سلامت جریان های اداری تلقی شود و تقاضا برای اعمال مفسده انگیز را کاهش دهد.

رصد نمودن منافذ عبور از قانون و سوء استفاده از ضوابط و شرایط کاری و رفع این منافذ که خود بستری برای رشد بی عدالتی و بی اعتمادی و واکنش های غیر متعدهانه است.

فهرست منابع

- ۱- ابراهیمی تبار، م.ر. و مقتدر کارگران، ج. (۱۳۹۴). بررسی رابطه بین سلامت اداری و تعهد سازمانی کارکنان (مطالعه موردی: شرکت برق منطقه‌ای تبریز) کنفرانس جهانی افق‌های نوین در علوم انسانی، آینده پژوهی و توانمندسازی، شیراز، گروه پژوهش شرکت ایده بازار صنعت سبز، https://www.civilica.com/Paper-SCIENTIFIC01-SCIENTIFIC01_271.html
- ۲- احمدی بالادهی، س.م. و اورنگیان، غ.ع. (۱۳۹۶). ادراک کارکنان از عدالت سازمانی و رابطه آن با بهبود نظام سلامت اداری ناجا (مورد مطالعه: فرماندهی انتظامی استان مازندران). فصلنامه توسعه، سال ۱۲، شماره ۴۶، صفحه ۱۷۱-۱۹۸
- ۳- افشانی، س.ع.ر، محمد توکلی زاده‌راوری، م؛ سهیلی، ف. جنتیفر، ا؛ بررسی رابطه رضایت شغلی و تعهد سازمانی در بین کتابداران کتابخانه‌های عمومی استان یزد. مجله مطالعات کتابداری و علم اطلاعات، شماره پایانی ۱۸، صص: ۱۲۱-۱۴۴
- ۴- امیرخانی، ط. و پورعزت، ع.ا. (۱۳۸۷). تأملی بر امکان توسعه سرمایه اجتماعی در پرتو عدالت سازمانی در سازمان‌های دولتی. شماره ۱، ۳۲-۱۹
- ۵- انصاری، م.ا؛ استادی، ح؛ جاوری، ف. (۱۳۸۹). بررسی رابطه بین سلامت سازمانی و نگرش‌های مثبت کاری کارکنان در ادارات امور مالیاتی استان اصفهان، فصلنامه تخصصی مالیات، دوره جدید، شماره ششم، مسلسل ۵۴.
- ۶- آخوندی، ف. (۱۳۸۹). بررسی رابطه عدالت سازمانی و سلامت اداری در گمرک ایران، پایان‌نامه مدیریت دولتی واحد تهران،
- ۷- بنیس، و. (۱۳۹۳). مدیران کهنه کار- زمانه‌ای نو، ترجمه فضل اله امینی، نشر فرا، چاپ سوم.
- ۸- بیرونی، ح. (۱۳۹۴). بررسی تأثیر عدالت سازمانی بر سلامت نظام اداری در شرکت بهره‌برداری نفت و گاز آغاچاری، پایان‌نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد، رشته مدیریت دولتی، گرایش منابع انسانی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد یاسوج.
- ۹- تقی زاده، ه. و سلطانی فسقندیس، غ. (۱۳۹۶). اولویت‌بندی ابعاد عدالت سازمانی از منظر اثرگذاری بر کاهش فساد اداری با رویکرد کوک و سیفرد. صص ۳۴-۵۵ مطالعات جامعه‌شناسی، سال دهم، شماره سی و هفتم.
- ۱۰- حسین زاده، ع. و ناصری، م. (۱۳۸۶). عدالت سازمانی، تدبیر، شماره ۱۹۰، صص ۴۵-۴۶.
- ۱۱- حمیدی، آ. و بخشنده، ق. (۱۳۹۴). رتبه‌بندی تأثیر مؤلفه‌های تعهد سازمانی بر سلامت سازمانی (مورد مطالعه: سازمان صنعت، معدن و تجارت شهرستان همدان). فصلنامه مطالعات منابع انسانی، سال پنجم، شماره شانزدهم، صص ۱۰۵-۱۲۲.

- ۱۲- خیراندیش، م. و جعفری‌نیا، س. (۱۳۹۷). تأثیر عدالت سازمانی بر ارتقای سرمایه اجتماعی با میانجیگری شایسته‌سالاری در سازمان. صفحات ۲۹۱-۳۱۴: مدیریت سرمایه اجتماعی دوره ۵، شماره ۲.
- ۳۱- داوری، ع. و رضازاده، آ. (۱۳۹۳). مدل‌سازی معادلات ساختاری با نرم‌افزار PLS. سازمان انتشارات جهاد دانشگاهی، چاپ اول.
- ۱۴- دهقانیان، ح.؛ صبور، ا.؛ حجتی، ع. ر. (۱۳۹۲). بررسی رابطه بین مؤلفه‌های عدالت سازمانی و تعهد سازمانی در یک شرکت بیمه، پژوهشنامه بیمه، سال بیست و هشتم، شماره ۲، شماره مسلسل ۱۱۰، صفحات ۱۵۳ تا ۱۸۰.
- ۱۵- رجبی، ز.؛ وثوق، آ.؛ قدمی قلندری، پ. (۱۳۹۲). بررسی رابطه میان عدالت سازمانی و سلامت اداری در بانک مرکزی ایران، پژوهش‌های علوم انسانی، سال پنجم، شماره ۳۱.
- ۱۶- سپهوند، ر.؛ عارف‌نژاد، م.؛ رحیمی‌اقدم، ص. (۱۳۹۳). نقش میانجیگری انصاف ادراک شده در رابطه بین عدالت سازمانی و عملکرد کارکنان. مدیریت دولتی، دوره ۶، شماره ۱، صص ۱۵۰-۱۳۱.
- ۱۷- سلیمی، غ. و پورعزت، ع. (۱۳۸۹). بررسی تأثیر رابطه ادراک بی‌عدالتی در سازمان بر گسترش میل به فساد اداری. اندیشه مدیریت راهبردی، سال چهارم، شماره اول-بهار و تابستان ۱۳۸۹، صص ۱۳۱-۱۵۹.
- ۱۸- شعبانی کلاته، م. م. ق.؛ حسین زاده، ع.؛ یوسف، ا. (۱۳۹۱). بررسی رابطه بین عدالت سازمانی و تعهد سازمانی (مطالعه موردی اداره کل امور مالیاتی استان خراسان رضوی). پژوهشنامه مالیات (نشریه علمی)، ۲۰ (۱۳).
- ۱۹- شیخی، م. ح. (۱۳۹۰). عوامل مؤثر بر سلامت نظام اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی در آن، اسلام و پژوهش‌های مدیریت، سال اول، شماره دوم، پاییز ۱۳۹۰، صفحه ۹۹-۱۲۶.
- ۲۰- عامری، م. ع. (۱۳۹۳). ارائه مدل و رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر سلامت نظام اداری با نگرش بر منابع اسلامی، فصلنامه نظارت و بازرسی، ۸ (۲۷)، ۱۷۰-۱۳۹.
- ۲۱- فرجی‌خیای، ف.؛ بهرامی، ف.؛ شریفی، س.؛ محمدی، م. (۱۳۹۴). رابطه بین عدالت سازمانی و رفتار شهروندی سازمانی در بیمارستان‌های آموزشی دانشگاه علوم پزشکی جندی شاپور اهواز: یک گزارش کوتاه. مجله دانشگاه علوم پزشکی رفسنجان، ۱۴ (۹): ۷۹۵-۸۰۲.
- ۲۲- فندرسکی، ع. ا. (۱۳۸۱)، بررسی عوامل تعیین‌کننده سلامت نظام اداری، مجموعه مقالات همایش سلامت نظام اداری، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- ۲۳- مجیدپور خوئی، ر. و فروتنی، ز. (۱۳۹۲). بررسی تحلیلی رابطه عدالت سازمانی و سلامت اداری زیرسیستم‌های مدیریت منابع انسانی در دستگاه آموزش و پرورش، چهارمین کنفرانس ملی و دومین کنفرانس بین‌المللی حسابداری و مدیریت.
- ۲۴- مجیدپور خوئی، ر. و فروتنی، ز. (۱۳۹۲). بررسی تحلیلی رابطه عدالت سازمانی و سلامت اداری

زیرسیستم‌های مدیریت منابع انسانی در دستگاه آموزش و پرورش، چهارمین کنفرانس ملی و دومین کنفرانس بین‌المللی حسابداری و مدیریت

۵۲- محمدی، م.؛ میرزایی، م.؛ مسعود، بهرامی، ا.؛ محمدزاده، م. (۱۳۹۴). رابطه عدالت سازمانی و تعهد سازمانی در کارکنان مرکز بهداشت شهرستان یزد. نشریه مدیریت بهداشت و درمان (نظام سلامت)، دوره ۵، شماره ۲ (پیاپی ۱۲)، صص ۳۵-۴۲

۲۶- ملکی، س. (۱۳۹۲). بررسی تأثیر سلامت اداری بر رضایت شغلی کارکنان کتابخانه مرکزی آستان قدس رضوی، قابل رؤیت در سایت مدیر یار، نخستین سمینار آموزش عالی در ایران، انتشارات موسسه آموزش و پژوهش در آموزش عالی.

۲۷- مناجاتی، س.ف.؛ مرادی، ع.؛ خیری، ب. (۱۳۹۳). رابطه آموزش‌های ضمن خدمت پرسنل پرستاری با پیامدهای شغلی: تعهد سازمانی، خشنودی شغلی و رفتار شهروندی سازمانی. مجله ایرانی آموزش در علوم پزشکی، ۱۴ (۶)، صص ۴۹۵-۵۰۶، قابل دسترسی در سایت <http://ijme.mui.ac.ir>

۲۸- نوری، ع.؛ سالاری، ر.؛ اسماعیل‌پور، ق. (۱۳۹۷). تأثیر عدالت سازمانی بر سلامت نظام اداری کارکنان (مورد مطالعه: کلاتری و پاسگاه‌های فرماندهی انتظامی ویژه غرب استان تهران). مجله علمی-پژوهشی پژوهش‌های دانش انتظامی، شماره ۷۹، ۶۷ تا ۸۳

۲۹- نیک اندیش، ن. (۱۳۹۴). بررسی رابطه‌ی بین ویژگی‌های شخصیتی و تعهد سازمانی با عملکرد شغلی کارکنان سازمان جهاد دانشگاهی خوزستان. پایان‌نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد، رشته مدیریت دولتی، گرایش منابع انسانی، دانشگاه یاسوج.

۳۰- واعظی، ر.؛ حسین پور، د.؛ رنجبر کبوترخانی، ر. (۱۳۹۵). تأثیر عدالت سازمانی در بروز رفتار انحرافی بر اساس نقش میانجی ادراک از عدالت سازمانی. مطالعات رفتار سازمانی، سال پنجم، شماره ۳ (پیاپی ۱۹).

۳۱- الوانی، س.؛ پورعزت، ع. و سیار، ا. (۱۳۸۷). بررسی رابطه عدالت و تعهدسازمانی در شرکت مهندسی و توسعه گاز ایران. فصلنامه مدیریت و توسعه منابع انسانی در صنعت نفت، سال ۲، شماره ۴.

۳۲- یوسفی، س.؛ مرادی، م. و تیشه‌پور، م.ک. (۱۳۸۹). نقش تعهد سازمانی کارکنان در تسهیم دانش، دومانه‌نامه توسعه انسانی پلیس، ۷ (۳۰)، صص ۲۴-۳۶

33- Al-Quraan, A., & Khasawneh, H. (2017). Impact of organizational justice on Organizational Citizenship Behavior: Case study at Jordan national electric power company. *European Journal of Business and Management*, 9(15), 215-229.

34- Balaban, B. Y. Ö. Relationship between Organizational Justice and Employee Satisfaction: Evaluation of Human Resources Functions.

- 35- Chênevert, D., Vandenberghe, C., Doucet, O., & Ayed, A. K. B. (2013). Passive leadership, role stressors, and affective organizational commitment: A time-lagged study among health care employees. *European review of applied psychology*, 63(5), 277.286-
- 36- Elovainio, M., Heponiemi, T., Sinervo, T., & Magnavita, N. (2010). Organizational justice and health; review of evidence. *G Ital Med Lav Ergon*, 32(3 Suppl B), B5.9-
- 37- Kokubun, K. (2018). Education, organizational commitment, and rewards within Japanese manufacturing companies in China. *Employee Relations*.
- 38- McCusker, R. (2006). Transnational organised cyber crime: distinguishing threat from reality. *Crime, law and social change*, 46(4.273-257 ,(5-
- 39- McDermott, A. M., Keating, M. A., Chênevert, D., Jourdain, G., Cole, N., & Banville, B. (2013). The role of organisational justice, burnout and commitment in the understanding of absenteeism in the Canadian healthcare sector. *Journal of health organization and management*.
- 40- Niehoff, B. P., & Moorman, R. H. (1993). Justice as a mediator of the relationship between methods of monitoring and organizational citizenship behavior. *Academy of Management journal*, 36(3), 527.556-
- 41- Philip PJ, Kumar R, Choudhary N. (2012). Relationship Between Organizational Citizenship Behavior and Organizational Justice at Work Place. *Proceeding Ninth AIMS International Conference on Management*. pp: 1215.1221-
- 42- Posthuma, R. A., Nabatchi, T., Bingham, L. B., & Good, D. H. (2007). Organizational justice and workplace mediation: A sixfactor model. *International Journal of conflict management*.
- 43- Tricoles, R. (2012). Fairness in workplace key to employee, organizational health. Fabbs Foundation.<http://www.fabbs.org/fabbs-foundation/education-resources/science-communications /fairness-at-work-key-to-employee-and-organizational-health/>

بررسی نقش فرآیندهای الکترونیک در پیشگیری و مبارزه با تخلفات رایج

در دفاتر اسناد رسمی

آیت باقری^۱

چکیده

تخلفات ثبتی در دفاتر اسناد رسمی به عنوان گونه‌ای از تخلفات اقتصادی پدیده‌ای نو ظهور در سطح ملی و جهانی به شمار می‌رود که در واقع مانع رشد و توسعه جوامع انسانی و سلامت روابط اجتماعی و قضایی می‌باشد. در تخلفات ثبتی نیز همانند هر تخلف دیگری توجه به اقدامات پیشگیرانه حائز اهمیت است. بی تردید تدابیر پیشگیرانه از وقوع تخلفات از اصول سیاست کیفری نظام‌های حقوقی به شمار می‌آید. فعل یا ترک فعل مجرمانه‌ای که در قلمرو ثبتی، با نقض قوانین و مقررات راجع به ثبت اسناد املاک ارتکاب می‌یابد، تحت عنوان جرایم ثبتی قرار می‌گیرند. در جرائم ثبتی نیز، همانند هر جرم دیگری، اقدامات پیشگیرانه، مؤثرتر و کم‌هزینه‌تر از اقدامات سرکوبگرانه و کیفری است. در شیوه سنتی جلوگیری از تخلفات در دفاتر اسناد رسمی دو شیوه رایج مرسوم بود: اول تصویب قوانین و مقررات مرتبط که از جمله معایب آن طولانی بودن فرایند تصویب قوانین و مقررات و نیز غیر قابل انعطاف بودن آن با توجه به تخلفات جدید بود. دوم حضور فیزیکی بازرسین به صورت دوره‌ای، موردی و ویژه در دفترخانه‌ها که این امر با توجه به حجم تخلفات و آمار نسبتاً بالای دفاتر اسناد چندان کارایی نداشت.

به منظور رفع آسیب‌های موجود و نیز پیشگیری از تخلفات رایج دفاتر اسناد رسمی، یکی از اقدام‌های دولت در حوزه الکترونیکی کردن خدمات مردمی و همچنین در راستای اجرای قانون کاداستر (حدنگاری) در کشور، موضوع ثبت آنی اسناد و حذف دفاتر کاغذی از دفترخانه‌های اسناد رسمی است. سازمان ثبت اسناد و املاک به عنوان یکی از دستگاه‌های حاکمیتی، تغییر و تحول در روش کار و نیز استفاده از ابزار نوین را ضروری و اجتناب‌ناپذیر دانسته و مبادرت به ایجاد سامانه‌های الکترونیکی از جمله سامانه الکترونیک اسناد در سال ۱۳۹۲ نموده است. این سامانه با استفاده از ابزار و سازوکارها و زیرسیستم‌های نسبتاً دقیق و نوین نقش عمده‌ای در پیشگیری از تخلفات در دفاتر اسناد ایفاء کرده است. به طور کلی تخلفات رایج در دفاتر اسناد رسمی را می‌توان در سه قالب مورد بررسی قرار داد: تخلفات به ضرر مراجعان، تخلفات به ضرر دولت و مفاسد محل نظم عمومی که مباحث مربوط به آن‌ها در این مقاله مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

واژگان کلیدی: تخلفات رایج، ثبت الکترونیک، پیشگیری، سامانه الکترونیک

مقدمه

یکی از ویژگی‌های بارز عصر حاضر پیشرفت حیرت‌انگیز علم و انفجار اطلاعات و به تبع آن تغییر و تحول سریع در ابعاد گوناگون جوامع می‌باشد. در این میان فناوری اطلاعات موتور تغییرات به شمار می‌رود. نگاه نوین به مسائل مدیریتی ایجاب می‌کند که به‌سادگی از کنار نقش تأثیرگذار فناوری اطلاعات در اصلاح فرایندها، ارتقای بهره‌وری و ارائه خدمات بهینه به‌سادگی نمی‌توان عبور کرد. ظهور و گسترش پدیده اینترنت و رشد روزافزون تجارت الکترونیکی، تحول در ساختارهای سنتی مرتبط با امور اداری و تجاری را اجتناب‌ناپذیر ساخته است. در این راستا، برخی از مسائل همچون همگامی با ضرورت‌های جدید دنیای تجارت (سرعت، ارزانی و همسانی اسناد الکترونیکی با داده‌ها)، اندیشه ثبت الکترونیکی را تقویت نموده است. (السان، ۱۳۸۵: ۱۱)

قوانین و مقررات حاکم و ناظر بر سردفتران اسناد رسمی در ایران دارای قدمتی در حدود یک قرن می‌باشد. این قوانین که از سال ۱۳۰۷ شروع و در سال‌های ۱۳۱۶ و ۱۳۵۴ دستخوش تحول و تغییر شدند، بعد از وقوع انقلاب اسلامی و به‌رغم رشد روزافزون معاملات و وظایف سردفتران، این قوانین به‌روز نگردیده است و بیشتر مسائل مرتبط با سردفتران را باید در قوانین پراکنده دیگری جستجو نمود؛ بنابراین در این راستا اتخاذ تدابیر به‌روز و مورد نیاز ضروری است تا نظام حقوقی سردفتران اسناد رسمی نیز دارای نظم و انسجام گردد و ضرورت تجدیدنظر در قوانین و مقررات مربوط به سردفتران از هر حیث ضروری و لازم به نظر می‌رسد تا جایگاه سردفتران به‌عنوان کاتبان عدل و تضمین حقوق مراجعین به دفاتر اسناد رسمی و نظم عمومی، حفظ گردد. (درویشی و محسنی، ۱۳۹۰: ۱۱۳)

طی ده‌ها سال فعالیت دفاتر اسناد رسمی، اسناد رسمی تنظیمی روی اوراق و به‌صورت دست‌نویس صادر می‌گردد. این شیوه سنتی به دلیل وجود آسیب‌هایی نظیر امکان جعل اسناد، عدم شفافیت عملکرد دفاتر اسناد رسمی و وجود میلیون‌ها مکاتبه کاغذی فی‌مابین دفاتر اسناد رسمی و سازمان ثبت و املاک و عدم دقت در این مکاتبات دارای تبعات و مفاسدی بود.

افزون بر این، در دفاتر اسناد رسمی برای انجام برخی فرآیندهای مربوط به ملک، از جمله نقل و انتقالات نیازمند استعلام وضعیت ملک از واحد ثبتی مرتبط بودند که در روال سنتی این استعلامات به‌صورت کاغذی صورت می‌گرفت و موجب آسیب‌های فراوان از جمله دریافت پاسخ‌های خارج از نوبت و عدم دقت در مبادله اطلاعات گردیده بود.

همین شیوه سنتی در ثبت خلاصه معامله نیز وجود داشت که موجب آسیب‌هایی نظیر گم‌شدن یا تأخیر در وصول خلاصه معامله کاغذی، عدم ثبت به‌موقع اطلاعات آخرین مالکیت در دفاتر املاک و تضييع حقوق خریداران می‌گردید. با بازنگری و واکاوی فرآیند اقدامات فوق، سازمان ثبت اسناد و املاک در اجرای قانون برنامه پنجم و ششم توسعه کشور، قانون ارتقاء سلامت اداری، قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون کاداستر، اقدام به ایجاد و استقرار سامانه ثبت الکترونیک اسناد (ثبت آنی)

نمود.

مطالعات، تحلیل و طراحی سامانه ثبت الکترونیک اسناد از سال ۱۳۸۹ آغاز گردید و از تاریخ ۹۲/۶/۲۶ به صورت رسمی مورد بهره‌برداری قرار گرفت. با اجرائی شدن ثبت الکترونیک اسناد، تنظیم و صدور تمامی اسناد رسمی و نیز استعلامات و صدور خلاصه معامله در دفاتر اسناد رسمی از طریق سامانه به صورت متمرکز انجام می‌پذیرد. این سیستم علاوه بر شفاف‌سازی میلیون‌ها سند رسمی صادره و امکان نظارت و گزارش‌گیری برخط، باعث حذف میلیون‌ها اوراقی شد که سالانه مورد استفاده قرار می‌گرفت و همچنین انضباط مالی در نقل و انتقالات، ایجاد شفافیت در درآمدهای وصولی سازمان، تمرکز اطلاعات پرداختی، حذف هزینه‌های ناشی از تردد میلیون‌ها مراجعه حضوری متقاضیان خدمت و کوتاه نمودن فرآیندهای ارائه خدمت به مرم را فراهم نموده است.

نصب و استقرار سامانه پرداخت الکترونیک هزینه‌ها در کلیه دفاتر اسناد رسمی سراسر کشور و ارتقاء آن با اتصال به سامانه ثبت الکترونیک و روش‌های مختلف پرداخت از جمله اپلیکیشن موبایلی، پس از آماده‌سازی زیرساخت نرم‌افزاری در تاریخ ۹۷/۶/۱۳ در کلیه دفاتر اسناد سراسر کشور انجام گردید. اهداف مهم پرداخت الکترونیک هزینه‌های اسناد رسمی را می‌توان چنین برشمرد:

پرداخت مستقیم حقوق دولتی به خزانه کشور، امکان مدیریت یکپارچه اطلاعات پرداخت هزینه‌های اسناد رسمی، کمینه کردن مغایرت میان هزینه‌های اسناد رسمی و هزینه‌های پرداخت‌شده، تسهیل و تسریع در فرآیند پرداخت الکترونیکی هزینه‌های اسناد رسمی، پیشگیری از بروز اشتباهات و ارتقای ضریب اطمینان اطلاعات پرداخت هزینه‌های اسناد رسمی، تسهیل و تسریع کشف مغایرت‌های احتمالی و اخذ انواع گزارش‌های مربوط به هزینه‌های اسناد رسمی به صورت برخط. (فرید کیا، ۱۳۸۷: ۶۵)

با توجه به موارد گفته‌شده، در ادامه این نوشتار بعد از بررسی مستندات قانونی الکترونیکی شدن اسناد، به موضوع قابلیت‌ها و امکانات سامانه ثبت الکترونیک اسناد در پیشگیری از تخلفات متداول و شایع در دفاتر اسناد رسمی پرداخته خواهد شد. این تخلفات از قبل در دفاتر رایج بوده و امکان جلوگیری از آن به لحاظ نبود سامانه و سازوکارهای کنترل نظاممند امکان‌پذیر نبوده است.

مستندات قانونی استقرار سامانه

الف- قانون برنامه پنجم توسعه کشور

سازمان ثبت اسناد مکلف است در راستای توسعه یکپارچه ثبت اسناد و املاک ... نسبت به الکترونیکی نمودن کلیه مراحل ثبت معاملات ... اقدام نماید به نحوی که امکان پاسخ‌آنی و الکترونیکی به استعلامات ثبتی و ثبت‌آنی معاملات با به کارگیری امضای الکترونیکی مطمئن فراهم شود. (بند م ماده ۲۱۱ برنامه پنجم توسعه)

ب- قانون ارتقای سلامت اداری مصوب ۱۳۹۰

ظرف یک سال شبکه و پایگاه اطلاعاتی مشترک بین دفاتر اسناد رسمی و سازمان ثبت راهاندازی به نحوی که ثبت و تبادل کلیه وقایع دفاتر اسناد رسمی و سازمان ثبت از طریق نظام متمرکز مذکور تسهیل گردد. (بند ج ماده ۱۲ قانون ارتقاء سلامت اداری)

ج- قانون مدیریت خدمات کشوری

دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند با هدف بهبود کیفیت و کمیت خدمات به مردم ... اقدامات زیر را به ترتیب انجام دهند:

اطلاع‌رسانی الکترونیکی در خصوص شیوه ارائه خدمات الکترونیکی ...

ارائه خدمات به شهروندان به صورت الکترونیکی

د- برنامه ششم توسعه کشور

سازمان ثبت مکلف است تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه کلیه معاملات راجع به املاک و اراضی را به صورت آنی و الکترونیک به نحوی فراهم نماید که امکان ثبت معاملات به صورت لحظه‌ای و برخط در دفتر املاک و نیز پاسخ آنی و برخط در همان لحظه به استعلامات فراهم باشد (ماده ۱۱۴ قانون برنامه ششم توسعه کشور).

ه: قانون جامع کاداستر (حدنگار) مصوب ۹۳/۱۲/۴

سازمان ثبت مکلف است دفاتر موضوع قانون ثبت و قانون دفاتر اسناد رسمی و مقررات مرتبط با آن‌ها را به صورت الکترونیک و به نحوی که صحت، تمامیت، اعتبار و انکارناپذیری آن تأمین شده باشد.... ایجاد کند با ایجاد دفتر الکترونیک مذکور، ثبت دفاتر دست‌نویس منتفی و دفاتر الکترونیک جایگزین دفاتر موجود می‌شود. سازمان ثبت مکلف است در راستای الکترونیکی کردن دفتر ثبت اسناد رسمی، به نحوی برنامه‌ریزی کند که دفاتر اسناد رسمی، نسخه الکترونیک پشتیبان و غیرقابل تغییر کلیه اسنادی را که به وسیله سردفتر از طریق سامانه الکترونیک تنظیم می‌شود، بایگانی کنند. (ماده ۷ قانون کاداستر) همچنین دفاتر اسناد رسمی مکلف‌اند از کلیه اسنادی که در سامانه الکترونیک سازمان تنظیم می‌شود نسخه‌ای چاپی با امضای شخص یا اشخاص ذی‌ربط به‌عنوان پشتیبان تهیه و بایگانی کنند.

سازوکارها و کارکردهای سامانه ثبت الکترونیک در پیشگیری از تخلفات رایج در دفاتر

اسناد رسمی

۱- احراز هویت

یکی از وظایف ذاتی سردفتر در هنگام تنظیم سند احراز هویت است که این امر سابقاً از طریق شناسنامه اشخاص انجام می‌گرفت سپس با اجرایی شدن آئین‌نامه کاربردی شدن کارت شناسایی ملی مصوب ۱۳۸۷ هیئت‌وزیران کارت ملی مبنای احراز هویت و شناسایی اشخاص قرار گرفته است.

بنابراین هرگاه سردفتر در هویت متعاملین اصحاب سند تردید داشته باشد باید دو نفر از اشخاص معروف و معتمد، حضوراً هویت آنان را تصدیق نموده و مراتب را در دفتر ثبت و به امضای شهود رسانیده و این نکته را در سند قید نمایند. (ماده ۵۰ قانون ثبت) در صورتی که نتواند هویت اشخاص را معین کند باید از ثبت سند امتناع نماید. (ماده ۵۲ قانون ثبت)

بنابراین در ثبت به شیوه سنتی سردفتر با ملاحظه شناسنامه یا کارت ملی ارائه شده از مراجعین و رؤیت آن مبادرت به تنظیم سند می نمود و در صورت هرگونه جعل و دست کاری در اسناد هویتی و نیز فوت شخص، سردفتر بدون اطلاع از آن اقدام به ثبت سند می نمود.

با اجرایی شدن سامانه ثبت الکترونیکی اسناد این مشکل مهم که مبنای تخلفات عدیده ای بود برطرف گردید. چراکه یکی از ویژگی های بارز این سامانه ارتباط برخط با «پایگاه اطلاعات هویتی ثبت احوال» برای کنترل صحت اطلاعات اشخاص سند و در قید حیات یا ممات بودن اشخاص بود.

لذا در صورتی که اطلاعات شخص، ناقص یا شخص فوت نموده باشد، سامانه به صورت هوشمند مانع ارائه خدمات ثبتی می گردد و دفاتر اسناد قادر به تنظیم سند نخواهد بود. از طرفی با توجه به این که در سامانه رؤیت تصویر اشخاص توسط سردفتر با بانک اطلاعات هویتی ثبت احوال با درج کد ملی امکان پذیر است این امر نقش به سزایی در کاهش تخلفات ناشی از احراز هویت دارد؛ بنابراین با توجه به شیوه نوین احراز هویت، جعل اسناد هویتی بسیار نادر و احتمال تنظیم و ثبت سند برای اشخاص فوت شده غیرممکن می باشد.

همچنین برابر مقررات، تنظیم و ثبت معاملات اشخاص حقوقی نیز قبل از احراز شخصیت حقوقی آنها ممنوع است. (ماده ۶۱ آئین نامه قانون دفاتر اسناد رسمی) که در این زمینه نیز با استقرار سامانه ثبت الکترونیک شاهد نحوه احراز هویتی نوین هستیم.

چرا که سردفتر با ارتباط برخط با «پایگاه شناسه ملی اشخاص حقوقی» اقدام به کنترل صحت اطلاعات شرکت ها و مؤسسات غیر تجاری و سایر اشخاص حقوقی و پایا یا انحلال یا ورشکستگی آنها می نماید؛ بنابراین امکان تنظیم سند برای شرکت ها و مؤسسات غیر تجاری که از سوی مراجع قضائی یا به طریق قانونی منحل یا ورشکستگی شدند میسر نخواهد بود و از طرفی هرگونه تغییرات جدید اعم از سهامداران، هیئت مدیره و... به صورت برخط در اختیار دفاتر قرار می گیرد.

۲- احراز مالکیت در ثبت الکترونیک

دفاتر اسناد رسمی مکلف اند قبل از تنظیم سند رسمی انتقال عین املاک و اراضی، مطابقت مشخصات ملک و مالک (مندرج در سند مالکیت) با دفتر املاک و بازداشت نبودن ملک را از اداره ثبت محل وقوع ملک استعلام کرده و پس از اخذ پاسخ، مبادرت به تنظیم سند نمایند. (ماده ۱ قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۸۶)

قبل از استقرار ثبت الکترونیک، در نظام ثبت سنتی نحوه احراز مالکیت توسط دفاتر به این شکل

بود که سردفتر برای ثبت معامله ثبت شده بدو وضعیت ملک را به صورت استعمال مکاتبه‌ای (کاغذی و فیزیکی) از واحد ثبتی مربوطه پرسش می‌کرد و اداره ثبت نیز پاسخ وضعیت ثبتی ملک را به همین نحو به دفاتر ارسال می‌نمود. ارسال مکاتبه‌ای استعمال‌ها آسیب‌هایی نظیر عدم شفافیت عملکرد دفاتر اسناد رسمی، وجود میلیون‌ها مکاتبه کاغذی فی مابین دفاتر و سازمان ثبت اسناد و املاک و وجود آسیب‌های فراوان ناشی از عدم دقت در این مبادلات و ایجاد شبکه‌های دلالی و مفاسد فراوان جهت دریافت پاسخ‌های خارج از نوبت در مبادلات کاغذی و نیز آسیب‌های ناشی از دخل و تصرف، الحاق، امحاء و جعل و غیره را که از تخلفات رایج به شمار می‌رفت، بازنگری در این شیوه از استعمال اجتناب‌ناپذیر بود. (فرید کیا، ۱۳۹۷: ۵۶)

نکته قابل توجه در این شیوه از استعمال این بود که سردفتر حتی بدون هرگونه استعمال می‌توانست اقدام به ثبت سند نماید چراکه هیچ سازوکار و سیستمی به منظور کنترل این امر وجود نداشت و این از جمله تخلفاتی مهم محسوب می‌گردید که موجبات معاملات معارض را فراهم می‌نمود که آسیب‌های بی‌شماری را به بار می‌آورد.

در این راستا به منظور شفاف‌سازی نقل و انتقالات و معاملات رسمی، ایجاد تسهیل و تسریع در ارائه خدمات ثبتی به ذینفعان و کاهش مراجعات حضوری و جلوگیری از اتلاف وقت ناشی از ارسال فیزیکی استعمال‌ها، سامانه استعمال الکترونیک در سال ۱۳۹۱ راه‌اندازی گردید.

در حال حاضر در سامانه ثبت الکترونیک برای تنظیم اسناد انتقال راجع به عین املاک و اراضی، اخذ استعمال ثبتی از طریق سامانه استعمال الکترونیک الزامی است و اساساً قبل از دریافت پاسخ استعمال ثبتی از طریق سامانه، امکان تنظیم سند توسط سردفتر وجود ندارد. همان‌طور که اشاره شد در نظام سنتی استعمال (استعمال مکاتبه‌ای)، یکی از تخلفات رایج دفاتر تنظیم سند بدون استعمال بوده که در شیوه نوین استعمال، این امکان دیگر برای دفاتر وجود ندارد. از طرفی سایر تخلفات ناشی از استعمال سنتی از قبیل الحاق، اضافه نمودن یا جعل نیز با استقرار سامانه استعمال دیگر دغدغه‌ای برای سازمان ثبت ایجاد نمی‌کند.

۳- خلاصه معامله الکترونیک

در موقع انتقال تمام یا قسمتی از ملک ثبت شده، سردفتر مکلف است خلاصه معامله را در برگ مخصوص که برای این کار تهیه شده، نوشته و بعد از امضای متعاملین و امضای سردفتر به حوزه ثبت ملک به منظور درج در دفتر املاک ارسال نماید. (ماده ۱۰۴ اصلاحی آیین‌نامه قانون ثبت) بنابراین در نظام سنتی، تنظیم سند با تنظیم خلاصه معامله دو فرآیندی کاملاً مستقل و جداگانه محسوب می‌شدند و اسناد و خلاصه معامله هر کدام در برگه‌ای مخصوص به خود قید می‌شدند از مهم‌ترین چالش و آسیب این روش، ارسال با تأخیر یا اساساً عدم ارسال خلاصه معامله از سوی سردفتر به واحد ثبتی ملک جهت درج در دفتر املاک بود. طوری که به‌رغم این که ملک به‌نام انتقال گیرنده در دفترخانه

منتقل می‌گردید اما سوابقی از آن در ادارات ثبت ملاحظه نمی‌گردید و عملاً به استناد ماده ۲۲ قانون ثبت شخص خریدار مالک ملک محسوب نمی‌شد؛ بنابراین چنین تخلفات به حدی در دفترخانه شایع و متداول بود که تأخیر در ارسال خلاصه معامله و امتناع از ارسال آن از جمله تخلفاتی محسوب می‌شد که به موجب مقررات برای آن حکم به انفصال سردفتر از سه ماه تا شش ماه صادر می‌گردید. (بند ۴ فراز ج ماده ۲۹ آئین‌نامه قانون دفاتر اسناد رسمی)

همچنین در این روش با توجه به این که خلاصه معامله به صورت دستی به واحد ثبتی ملک ارسال می‌شد، احتمال اشتباه، الحاق یا جعل توسط سردفتر، ذینفع یا مأمورین ثبت دور از ذهن نبوده است. به دلیل وجود آسیب‌های مذکور، شیوه سنتی مستلزم واکاوی و بازنگری بود. در این راستا به منظور رفع آسیب‌های نظیر تأخیر در ارسال، عدم ارسال، جعل و الحاق و غیره سامانه ارسال الکترونیکی خلاصه معامله از تاریخ ۹۰/۱/۱ در واحدهای ثبتی و دفاتر اسناد رسمی مورد بهره‌برداری قرار گرفت. در ارسال الکترونیکی خلاصه معامله، سردفتر نقشی در ارسال خلاصه معامله ندارد و تنظیم سند و تنظیم خلاصه معامله نه فرآیند جداگانه بلکه فرآیند واحد محسوب می‌گردد بدین نحو که پس از تنظیم سند و امضاء متعاملین و تأیید نهایی آن توسط سردفتر در سامانه ثبت الکترونیک، خلاصه معامله به صورت خودکار و برخط صادر و به واحد ثبتی ارسال می‌گردد. (شیوه‌نامه تنظیم سند رسمی با قابلیت صدور الکترونیک خلاصه معاملات)

لذا در فرآیند الکترونیکی، تأخیر در ارسال خلاصه معامله یا امتناع از ارسال به واحد ثبتی ملک کاملاً منتفی است و تخلف سردفتر از این حیث موضوعیت ندارد؛ همچنین سایر تخلفاتی که در شیوه ارسال سنتی خلاصه معامله رایج بود از قبیل جعل، هرگونه دست کاری و الحاق در روش نوین ملاحظه نمی‌گردد.

۴- جلوگیری از وقوع معامله معارض

معامله معارض آن است که کسی مالی را اعم از منقول یا غیرمنقول عیناً یا منفعتاً به دیگری انتقال دهد و یا حقی در آن به دیگری واگذار کند و بعد نسبت به همان مال معامله یا تعهد معارض با حق واگذارشده بنماید. (شهری، ۱۳۸۸: ۱۴)

قصور یا تقصیری که از سوی دفاتر منجر به ثبت سند معارض گردد از جمله تخلفاتی است که موجب انفصال دائم می‌شود (بند ۱ فراز هـ ماده ۲۹ آئین‌نامه قانون دفاتر اسناد رسمی) لذا به موجب مقررات، شدیدترین مجازات برای تخلف ناشی از سند معارض در نظر گرفته شده است که وقوع آن عمده‌تأ ناشی از دو عامل در نظام سنتی ثبت بوده است: ۱- ارسال و دریافت پاسخ استعلام ثبتی به صورت دستی و مکاتبه‌ای ۲- تأخیر یا امتناع از ارسال خلاصه معامله توسط سردفتر. لیکن با پروژه ثبت الکترونیک و استقرار سامانه، ارسال و دریافت الکترونیک استعلام ثبتی و نیز ارسال برخط خلاصه معامله، دو اقدام در راستای ثبت الکترونیک بود که وقوع معامله معارض جلوگیری به عمل آورده است؛

و ضمن پیشگیری از وقوع معامله معارض، نقش مهم و مؤثری در کاهش تضییع حقوق مراجعین ثبت و اطمینان بخشی نسبت به مالکیت اموال و کاهش دعاوی در مراجع قضایی گردیده است.

۵- جلوگیری از تأخیر یا امتناع از پرداخت وجوه عمومی

قبل از استقرار سامانه ثبت الکترونیک، برای پرداخت وجوه عمومی متقاضی باید با مراجعه حضوری به بانک و پرداخت هزینه‌های قانونی فیش مربوطه را به دفاتر تحویل و سند تنظیم می‌گردید. در این روش امکان تنظیم و ثبت سند بدون واریز حقوق دولتی توسط دفترخانه به راحتی امکان پذیر بود.

لیکن در شیوه پرداخت الکترونیک، اصحاب سند وجوه عمومی را بدون مراجعه به بانک از طریق دستگاه کارت‌خوان مستقر در دفترخانه و متصل به سامانه ثبت الکترونیک اسناد و با استفاده از کارت بانکی خود پرداخت می‌نمایند. نکته قابل توجه این که فرآیند پرداخت یکی از فرآیندها اجباری برای تنظیم سند می‌باشد و سردفتر با استفاده از امضای الکترونیکی (توکن) پرداخت آن را تأیید می‌کند و بدون پرداخت وجوه مزبور امکان ادامه سایر مراحل تنظیم سند نظیر چاپ سند، اخذ اثر انگشت و نیز تأیید نهایی سند توسط دفترخانه میسر نیست و سردفتر باید قبل از ورود به مراحل یادشده نسبت به هزینه دریافتی اقدام نماید.

بنابراین برخلاف شیوه سابق امکان سوء استفاده از فیش پرداختی غیرممکن می‌باشد و وجوه عمومی به صورت آنی به حساب‌های مورد نظر واریز می‌گردد و تخلفات مالی از این حیث به شدت کاهش یافته است.

۶- جلوگیری از مداخله افراد غیرمسئول در تنظیم سند

سردفتر، مسئول کلیه امور دفترخانه است (ماده ۲۳ قانون دفاتر اسناد رسمی) و کلیه اسناد تنظیمی نیز اجباراً باید به امضاء سردفتر برسد.

در نظام سنتی بعد از تنظیم سند بر روی اوراق مخصوص که از سوی سازمان در اختیار دفترخانه قرار می‌گرفت، سردفتر مکلف به درج مهر و امضای فیزیکی ذیل اسناد بوده است. لیکن مواردی اتفاق می‌افتاد که درج مهر بر روی سند و نیز امضای شخص سردفتر توسط اشخاص غیر صورت می‌گرفت و سردفتر در هنگام تنظیم سند اساساً در دفترخانه حضور نداشت. همچنین گزارش‌هایی واصل می‌شد مبنی بر این که سردفتر در خارج از کشور حضور لیکن در ایام مسافرت بدون این که مبادرت به اخذ مرخصی نماید، دفترخانه بدون حضور وی اقدام به تنظیم سند می‌نمود که این امر به لحاظ قانونی خدشه‌ای عمده بر اعتبار اسناد رسمی وارد می‌نمود.

با اجرای طرح درج امضاء الکترونیک (توکن) سردفتر در تأیید نهایی اسناد به نظر می‌رسید که مشکلات ناشی از واگذاری امضا به اشخاص غیرمسئول مرتفع گردیده است لیکن بعد از مدتی حسب گزارش باز هم سازمان ثبت شاهد واگذاری توکن (امضاء الکترونیکی) به افراد غیرمسئول فاقد صلاحیت بوده است به همین علت برای جلوگیری از وقوع تخلف مذکور که به نوعی اعتبار سند و نیز اعتماد

مردم به سند رسمی را مخدوش می‌کرد سازمان در صدد جایگزین شیوه نوین به منظور ممانعت از وقوع آسیب مذکور برآمد. تا این که در نهایت مقرر گردید که تأیید نهایی کلیه اسناد تنظیمی در دفترخانه با اثر انگشت شخص سردفتر صورت پذیرد و صدور سند بدون اخذ اثر انگشت سردفتر امکان‌پذیر نخواهد بود. (بخشنامه شماره ۹۷/۱۷۴۴۰۱ مورخ ۹۷/۸/۳ سازمان ثبت) بنابراین با الزامی شدن تأیید نهایی و صدور سند با اثر انگشت سردفتر دیگر موضوع واگذاری امور دفترخانه و نیز امضای ذیل اسناد به وسیله اشخاص غیرمسئول منتفی گردیده است و این یکی از دستاوردهای مهم در راستای پیشگیری از وقوع تخلفات عدیده در دفاتر بوده است. افزون بر این، طرح یادشده از غیبت‌های غیرموجه سردفتران در محل دفترخانه جلوگیری کرده و آنها را ملزم به حضور در محل کار خود نموده است و به این ترتیب آسیب‌های ناشی از غیبت‌های سردفتران به شدت کاهش یافته است.

۷- ایجاد سامانه بخشنامه های ثبتی

قبل از استقرار سامانه الکترونیکی بخشنامه ثبتی که در سال ۱۳۹۲ مورد بهره‌برداری قرار گرفت ابلاغ بخشنامه از قبیل ممنوع‌المعامله، محجوریت، ورشکستگی، اسناد فاقد اعتبار و غیره که از سوی مراجع قضائی یا سایر مراجع ذیصلاح اعلام می‌گردید به این نحوه صورت می‌گرفت که بخشنامه از سوی سازمان ثبت (واحدهای ستادی) و در نهایت از سوی مرجع اخیر به دفاتر اسناد رسمی ابلاغ می‌شد تا در هنگام تنظیم و صدور سند محدودیت‌های لازم را اعمال نمایند. این روش معایب و آسیب‌های زیر را دارا بود:

۱- تعدد مراجع تصمیم‌گیری؛

۲- افزایش هزینه‌های مالی و انسانی به لحاظ ابلاغ فیزیکی و کاغذی؛

۳- طولانی شدن فرآیند ابلاغ- بعضاً صدور چهار ماه - که این شیوه ابلاغ موجب بی‌اثر شدن دستورهای مراجع قضائی می‌گردید که غالباً جنبه فوریت و ضرورت داشت مانند بخشنامه مربوط به ممنوع‌المعامله؛

۴- عدم کنترل و بهره‌برداری بخشنامه‌ها از سوی دفاتر اسناد رسمی به علت حجم نسبتاً بالای آن که به عنوان نمونه در بازده زمانی ۱۳۸۸ الی ۱۳۹۷ تعداد ۵۱۳۸۵ نفر از سوی مراجع قضائی ممنوع‌المعامله اعلام و مراتب به کلیه دفاتر اسناد رسمی ابلاغ گردیده است.

لذا به منظور رفع معضلات پیش رو و نیز به عنوان مقدمات و پیش نیاز استقرار سامانه ثبت الکترونیک (ثبت آتی) «سامانه صدور کشوری بخشنامه ثبتی» هم‌زمان با سامانه یادشده ایجاد گردید. سامانه کشوری بخشنامه ثبتی به منظور به روزرسانی بانک اطلاعاتی افراد ممنوع‌المعامله، محجور، ورشکسته و غیره و نیز بانک اطلاعاتی اسناد و اوراق فاقد اصالت، مفقودی، بی‌اعتباری، سرقتی و غیره به صورت برخط برای ابلاغ به دفاتر اسناد رسمی در سامانه ثبت الکترونیک اسناد به منظور اعمال محدودیت و جلوگیری از تنظیم سند، بارگذاری و ثبت می‌گردد؛ بنابراین با طراحی، پیاده‌سازی و توسعه این سامانه دیگر تخلفات

رایجی که ناشی از آسیب‌های ابلاغ فیزیکی بخشنامه بوده و قبلاً به آن اشاره شد، وجود ندارد و عملاً مرتفع گردیده است. (فرید کیا، ۱۳۹۷: ۵۴)

۸- سازوکارهای کنترل نظاممند در فرآیند تنظیم سند (نظیر کنترل سیستمی اصالت سند و کالت، کنترل اعتبار و کالت‌نامه از جهت عدم عزل، استعفا و غیره)
و کالت به طرق زیر مرتفع می‌شود:

۱- عزل موکل؛

۲- استعفا و کیل؛

۳- به موت یا به جنون و کیل یا موکل (ماده ۶۷۸ قانون مدنی).

در شیوه ثبت سنتی به علت نبود سیستم کنترل الکترونیکی، دفاتر بعد از ارائه اسناد و کالت از سوی متقاضی، جهت احراز اصالت یا اعتبار و کالت‌نامه اقدام به استعلام فیزیکی از دفترخانه تنظیم‌کننده سند می‌نمودند. این اقدام صرف‌نظر از طولانی نمودن فرآیندهای تنظیم سند از آسیب و چالش‌ها ویژه مربوط به مکاتبات فیزیکی که سابقاً بیان شد، بی‌نصیب نمی‌ماند. حتی بعضی دفاتر به علت الزام قانونی، خود را مکلف به استعلام نمی‌دانستند که این امر سرمنشأ بسیاری از آسیب‌ها در جهت تضییع حقوق مردم از جمله تنظیم معاملات فضولی، تنظیم سند فاقد اعتبار و غیره را فراهم می‌نمود. لیکن با اجرائی شدن ثبت الکترونیک و انجام کنترل‌های سیستمی لازم، امکان تنظیم سند به استناد سند و کالت فاقد اصالت و اعتبار توسط دفترخانه میسر نمی‌باشد و سامانه به‌صورت خودکار مانعی برای تنظیم این قبیل اسناد می‌باشد. لازم به ذکر است سابقاً امکان ارائه خدمات ثبتی به استناد و کالت‌نامه‌ای که موکل آن فوت نموده، فراهم بود چرا که دفاتر به علت قانونی، خود را مکلف به استعلام از ثبت احوال جهت فوت اشخاص نمی‌دانستند. اکنون با نظام کنترل سیستمی و نیز ارتباط برخط با سامانه ثبت احوال به‌صورت برخط امکان تنظیم سند در سامانه میسر نخواهد بود.

۹- درج هزینه قانونی به‌صورت سیستمی و به تفکیک نوع هزینه ذیل اسناد و نیز ارسال هزینه‌ها از طریق پیامک به اصحاب سند

هرچند در نظام سنتی، عدم قید حقوق دولتی، حق‌التحریر و سایر هزینه‌های قانونی در ذیل اسناد، از تخلفات عمده به شمار می‌رفت و قوانین و مقررات نیز مجازات‌هایی حتی در حد انفصال موقت از شش ماه تا دو سال در نظر گرفته شده بود (بند ۴ فراز و ماده ۲۹ آیین‌نامه قانون دفاتر اسناد رسمی) لیکن با ایجاد سامانه پرداخت الکترونیک هزینه‌ها در کلیه دفاتر و اتصال آن به سامانه ثبت آئی، کلیه هزینه سند نه به تمایل دفترخانه بلکه به‌صورت سیستمی در ذیل اسناد درج و بعد از تأیید نهایی سند توسط سردفتر با گواهی امضای الکترونیک و اثرانگشت، جمع هزینه‌های وصولی از طریق پیامک به اطلاع ذی‌نفعان می‌رسد که همین شفافیت و اطلاع‌رسانی تأثیر عمده در کاهش تخلفات از حیث وصول غیرقانونی توسط دفترخانه دارد.

۱۰- قطع دسترسی سردفتران متخلف به سامانه به صورت الکترونیکی

قطع دسترسی سردفتران متخلف به سامانه به صورت الکترونیکی و نیز سرعت در اجرای حکم ضمانت اجرای مستحکم و بازدارنده‌های به منظور جلوگیری از تخلفات دفاتر اسناد می‌باشد. در شیوه متداول و مرسوم که سال‌های متوالی ادامه داشت، اجرای حکم تخلفات سردفتران دفاتر اسناد رسمی و دفتریاران که از دادگاه انتظامی صادر می‌شد این گونه بود که بعد از صدور حکم انفصال موقت دائم و یا سلب صلاحیت از سوی سازمان ثبت، مراتب به صورت مکاتبه فیزیکی به ادارات کل ثبت استان‌ها و سپس به ادارات ثبت برای اجرا ابلاغ می‌گردید و واحد ثبتی بعد از تشریفات قانونی از جمله تنظیم صورت جلسه تحویل و تحول و تعیین کفالت، امور دفترخانه را به کفیل واجد شرایط (سردفتر یا دفتریار) واگذار می‌نمود. از مهم‌ترین آسیب‌های این روش زمانبر اجرای حکم تخلفات بود طوری که بعضاً با تعلل برخی ادارات ماه‌ها به طول می‌انجامید. نکته قابل توجه در این موضوع این است که سردفتر با صدور حکم انفصال یا سلب صلاحیت دایم، حق ارائه خدمات ثبتی را ندارد. اما مواردی مشاهده می‌شد که سردفتران متخلف با آگاهی از احکام قطعی صادرشده و قطع کامل ارتباط شغلی با سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مرتکب شدیدترین تخلفات می‌گردیدند که اغلب ضررهای جبران‌ناپذیری بر مراجعان وارد می‌کردند لیکن با فرایند الکترونیکی بعد از صدور ابلاغ انفصال و قطع دائم ارتباط شغلی، دسترسی سردفتران به سامانه به صورت خودکار قطع می‌شود و امکان تنظیم سند توسط آنها برای مراجعان امکان‌ناپذیر می‌گردد؛ بنابراین تأخیر در ابلاغ حکم که بعضاً با سهل‌انگاری برخی کارکنان صورت می‌گرفت اکنون مصداق ندارد و امکان وقوع چنین تخلفاتی عملاً مرتفع گردیده است.

نتیجه‌گیری

اسناد در گذشته بر اساس شیوه‌های سنتی، با استفاده از کاغذ و اوراق بهادار در دفاتر به شکل سنتی و غیرمتمرکز تنظیم می‌شد که با گسترش کمی دفاتر اسناد رسمی، امکان نظارت به شیوه مرسوم و به صورت مؤثر وجود نداشت و تمامی زمینه‌ها برای سوءاستفاده برخی جاعلان و متخلفان در شیوه مذکور فراهم بود. همچنین در این شیوه، دفاتر اسناد رسمی بازرسی در سراسر کشور بازرسی می‌شدند که افزون بر سنتی بودن تمام مراحل این بازرسی‌ها از کارآمدی و جامعیت چندانی برخوردار نبودند و اغلب اوقات صرفاً در چهارچوب وظایف محوله اداری بدون توجه به نتیجه‌بخش بودن آن و صرفاً برای اعلام گزارش به مقام مافوق انجام می‌گرفت.

مشکلات ناشی از احراز هویت اشخاص حقیقی و حقوقی و نحوه استعلام ثبتی و دریافت پاسخ آن، ارسال خلاصه معامله، وقوع معامله معارض، دریافت مازاد هزینه از مراجعین، حضور سردفتر در دفترخانه و غیره تخلفات بسیاری را موجب می‌گردید. تنوع و حجم تخلفات به حدی بود که نظام سنتی بازرسی به‌رغم تلاش‌های صورت گرفته تأثیر چندانی در کاهش و پیشگیری از تخلفات نداشت، لذا سازمان

ثبت با بازخوانی مبانی حقوقی، علمی و فنی و نیز واکاوی اقدامات صورت گرفته با اتخاذ سیاست‌ها و تدوین برنامه‌های کارآمد با محوریت فناوری اطلاعات نسبت به اصلاح فرآیندها و به‌کارگیری فناوری نوین به‌منظور مکانیزه نمودن امور از طریق سامانه‌های الکترونیکی و نیز مهیا نمودن امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری مناسب برای استقرار ثبت نوین و الکترونیکی گام‌های اساسی برداشته است. ویژگی‌ها و کارکردهای ثبت الکترونیک نظیر ارتباط برخط با پایگاه اطلاعاتی ثبت احوال، ارتباط برخط با پایگاه شناسه ملی اشخاص حقوقی، ارتباط برخط با پایگاه اطلاعات بخشنامه‌های ثبتی افراد ممنوع‌المعامله، محجورین، ورشکسته و اسناد فاقد اعتبار، استفاده برخط از مرکز گواهی امضاء الکترونیک سازمان برای تشخیص هویت و اصالت سردفتر امضاکننده سند الکترونیک، محاسبه خودکار هزینه‌ها سند براساس تعرفه مصوب، انجام کنترل‌های سیستمی لازم در فرآیند تنظیم سند، امکان نظارت برخط بر فعالیت صدور اسناد دفاتر اسناد رسمی، امکان اطلاع‌رسانی از وضعیت صدور سند به‌صورت پیامک و امکان اصالت‌سنجی اسناد صادره به‌صورت برخط از طریق درگاه سازمان ثبت، نقش ارزنده‌ای در ارتقای سلامت اداری در حوزه اسناد رسمی، پیشگیری از جعل و تخلفات در ارتباط با اسناد رسمی و در نتیجه کاهش ورودی پرونده‌ها قضایی داشته است.

اجرای ثبت الکترونیک تحول عظیم در زمینه نسخ و تخصیص قوانین و مقررات پدید آورده به گونه‌ای که کلیه قوانین، مقررات و مفاهیم حقوقی و ثبتی الزاماً باید خود را با این توسعه هماهنگ سازند درغیراین صورت به دلیل عدم ناسازگاری با این وضعیت از کارایی و اعتبار لازم برخوردار نخواهند بود. نکته مهمی که در خاتمه این مقاله می‌توان به آن اشاره نمود عدم انطباق قوانین و مقررات مربوط با مصادیق تخلفات جدید است که هم‌زمان با استقرار سامانه جدید ثبت الکترونیک به وجود آمده است تا جایی که اغلب تخلفات احصاشده در قوانین و مقررات ثبتی به‌ویژه ماده ۲۹ آیین‌نامه قانون دفاتر اسناد رسمی و نیز میزان مجازات‌های تعیین‌شده، با واقعیت‌ها و تحولات الکترونیکی هیچ‌گونه سنخیتی ندارد ازاین‌رو لزوم بازنگری در قوانین به‌منظور جلوگیری از تخلفات جدید از اهم اقداماتی است که باید در سرنوشت برنامه‌ها قرار گیرد تا کارایی و ثمربخشی فرایندهای ثبت الکترونیک نمایان گردد.

فهرست منابع

- ۱- السان، مصطفی. جنبه‌های حقوقی ثبت الکترونیک مجله: کانون سال چهل و هشتم، دوره دوم، شماره ۶۰ فروردین ۱۳۸۵.
- ۲- اسکندری نداف، حمید و غلام پور، مهسا، سامانه ثبت الکترونیک و مزایای آن، مجله کانون سردفتران و دفتر یاران، ۱۳۹۵.
- ۳- درویشی، بابک و محسنی، وجیهه، نگاهی به چگونگی انتخاب و صلاحیت‌های سردفتران اسناد رسمی در نظام حقوقی ایران و فرانسه، فصلنامه تحقیقات حقوقی آزاد، شماره ۱۴، زمستان ۱۳۹۰.
- ۴- شهری، غلامرضا، حقوق ثبت اسناد و املاک، انتشارات جهاد کشاورزی دانشگاه. علامه طباطبائی، چاپ ۲۴، سال ۱۳۸۸.
- ۵- فرید کیا فریده و دیگران، اقدامات، تحولات و دستاوردهای سازمان ثبت اسناد و املاک، انتشارات اراده، چاپ اول، ۱۳۹۷.
- ۶- «دستورالعمل نحوه استفاده دفاتر اسناد رسمی از سامانه ثبت الکترونیک» مصوب ۹۲/۶/۲۳.
- ۷- «شیوه‌نامه بهره‌برداری از دفتر الکترونیک سردفتر اسناد رسمی» مصوب ۹۵/۵/۲۳.
- ۸- «شیوه‌نامه تنظیم اسناد رسمی با قابلیت صدور الکترونیک خلاصه معامله» مصوب ۹۳/۶/۵.
- ۹- قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب ۹۰/۸/۷.
- ۱۰- قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه مصوب ۸۹/۱۰/۱۵.
- ۱۱- قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه مصوب ۱۳۹۴.
- ۱۲- قانون جامع کاداستر (حدنگاری) مصوب خرداد ۱۳۹۳.
- ۱۳- قانون ثبت اسناد و املاک، مصوب ۱۳۱۰.
- ۱۴- قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتر یاران مصوب ۱۳۵۴.
- ۱۵- قانون تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۸۶.

نگاهی به نقش نهاد قضایی در رونق تولید، رویکرد حکمرانی خوب

سعید رسولی^۱

امین طاهری نیا^۲

چکیده

در ادبیات اقتصادی رشد تولید به عنوان یکی از اهداف محوری سیاست‌های اقتصادی معرفی می‌شود. در یک اقتصاد کارآمد و شکوفا بار اصلی تولید به دوش بخش خصوصی و یا همان مردم است و تجربه‌های متعدد علمی و تاریخی نشانگر این است که تصدی‌گری دولت در امر تولید نه تنها توفیق‌چندانی به همراه ندارد بلکه در اغلب موارد موجب بروز ناکارآمدی و فساد نیز گردیده است. علاوه بر لزوم اجتناب از تصدی‌گری دولت در امر تولید، ادبیات جدید اقتصادی برنامه‌ریزی مستقیم برای تولید را نیز ناکارآمد می‌داند. در عوض مهم‌ترین کارکرد دولت این است که بستر را برای کسب و کار و تولید مهیا نماید. لذا وظیفه اصلی نهادهای حاکمیتی به منظور رونق تولید تلاش در بهبود فضای کسب و کار است. در این مقاله با بررسی مطالعات قبلی انجام‌شده و با ارائه مدلی نظری و مفهومی نشان می‌دهیم که نهاد قضایی نقش بی‌بدیلی در بهبود فضای کسب و کار و رونق تولید دارد.

واژگان کلیدی: فضای کسب و کار، نهاد قضایی، حکمرانی خوب، تولید

طبقه‌بندی: JEL: M21, K42, D73

۱- دانشجوی دکتری توسعه اقتصادی، بازرسیار گروه نظارت و بررسیهای راهبردی بازرسی کل استان همدان

۲- کارشناسی ارشد مهندسی عمران، بازرسیار گروه اقتصادی و زیربنایی بازرسی کل استان همدان

۱- مقدمه

رهبر معظم انقلاب اسلامی با تأکید بر لزوم رفع مشکلات معیشت مردم، سال ۹۸ را سال «رونق تولید» نام‌گذاری نمودند تا سرلوحه‌ای برای برنامه‌ریزی‌های مسئولان اداره کشور قرار گیرد. در ادبیات اقتصادی رشد تولید به‌عنوان یکی از اهداف محوری سیاست‌های اقتصادی معرفی می‌شود. در حقیقت در صورت برخورداری از رشد مستمر در تولید داخلی، معضلات عمده اقتصادی از قبیل بیکاری، فقر، تورم و حتی توزیع نابرابر در آمد و اختلاف طبقاتی (از طریق محدود شدن فعالیت‌های رانت‌جویانه و غیرمولد) تا حد زیادی مرتفع خواهد شد. در یک اقتصاد کارآمد و شکوفا بار اصلی تولید به دوش بخش خصوصی و یا همان مردم است و تجربه‌های متعدد علمی و تاریخی نشانگر این است که تصدی‌گری دولت در امر تولید نه تنها توفیق‌چندانی به همراه ندارد بلکه در اغلب موارد موجب بروز ناکارآمدی و فساد نیز گردیده است. علاوه بر لزوم اجتناب از تصدی‌گری دولت در امر تولید، ادبیات جدید اقتصادی برنامه‌ریزی مستقیم برای تولید را نیز ناکارآمد می‌داند. به این معنا که اگر دولت رأساً برنامه‌ریزی دقیقی نموده و برخی از صنایع و اصناف شغلی را مورد حمایت قرار دهد، شرایط بهینه‌ای ایجاد نخواهد شد. در عوض مهم‌ترین کارکرد دولت این است که بستر را برای کسب و کار و تولید مهیا نموده و به بخش خصوصی اجازه دهد خود در چارچوب نهادها و قوانین موجود به انتخاب فعالیت و صنعت بپردازد. در این شرایط با عنایت به هوشمندی کنشگر اقتصادی بهترین و کارآمدترین گزینه‌ها انتخاب شده و کنشگر هوشمند در این انتخاب تمام مزیت‌ها و فرصت‌ها را در نظر گرفته و اقدام خواهد نمود. لذا درخصوص رونق تولید وظیفه اصلی نهادهای حاکمیتی تلاش در راستای بهبود فضای کسب و کار است. فضای کسب و کار به‌طور کلی به عواملی گفته می‌شود که بر عملکرد بنگاه تولیدی تأثیر می‌گذارد، اما کارآفرین نمی‌تواند آن را تغییر دهد، عواملی از قبیل قطعی برق، فساد اداری و نابرابری، سیستم قضایی ناکارآمد، بروکراسی و آنچه با عنوان عنوان «فضای کسب و کار خاکستری» در ادبیات اقتصادی مطرح می‌شود، می‌تواند بر عملکرد بنگاه‌های تولیدی، نیروی کار، روند تولید و ... اثر نامناسب بگذارد.

وظایف حاکمیت را درخصوص ایجاد فضای کسب و کار می‌توان در مؤلفه‌های حکمرانی خوب جست‌وجو کرد. تا پیش از دهه ۱۹۷۰، محور سیاست‌های توسعه اقتصادی تصمیم‌گیری میان اقتصاد بازارمحور و اقتصاد دولت‌محور بوده است. پس از جنگ جهانی دوم، نظریات متعددی راجع به نقش بهینه دولت و دخالت آن در نظام اقتصادی وجود دارد که از زوایای مختلفی به این موضوع پرداخته‌اند. موضوعی که در دهه‌های اخیر مورد توجه سیاست‌گذاران اقتصادی در این زمینه بوده است، نقش حکمرانی خوب در فرآیند توسعه اقتصادی کشورها است؛ منظور از حکمرانی خوب، اعمال قدرت

اقتصادی، سیاسی و اداری براساس قانون، پاسخ‌گویی و اثربخشی است. طبق نظریات جدید توسعه، دولت و بازار هر دو نهادهای اجتماعی هستند که نقایص و کاستی‌های مختلفی دارند و توسعه یک کشور در چنین شرایطی در گرو رفع نقایص و معایب نهادهای بازار و دولت است. دولت (در اینجا منظور حاکمیت و به‌ویژه دستگاه قانونی و قضایی) و بخش خصوصی، هر دو وظیفه ایجاد شرایط مناسب برای فعالیت‌های اقتصادی و بهبود فضای کسب و کار، به‌منظور نیل به توسعه اقتصادی را دارند (شاه‌آبادی و پوران ۱۳۹۳).

طبق جدیدترین تعریف بانک جهانی (۲۰۱۲)، حکمرانی خوب، در اتخاذ سیاست‌های پیش‌بینی‌شده، آشکار و صریح دولت (که نشان‌دهنده شفافیت فعالیت‌های دولت است)؛ شفافیت، حاکمیت قانون و دستگاه قضایی کارآمد، کیفیت قانون، مبارزه با فساد، پاسخگویی، کاهش درجه صلاحیت مقامات دولتی، کاهش بار مالی قوانین و تنظیم‌گری، جابجایی و هدایت‌گری دولت به‌جای حجیم بودن و تصدی‌گری، نهادهای مدنی و مشارکت نظام‌یافته و است. به‌طور کلی در صورت برخورداری یک حاکمیت از مشخصه‌های مذکور، بستر و فضای مناسب برای کسب و کار و در نهایت حرکت به سمت رونق تولید فراهم می‌گردد. کنترل فساد از مهم‌ترین شاخص‌های حکمرانی خوب است. مهم‌ترین علل فساد مربوط به تصدی دولت است و کنترل و دخالت دولت در توزیع فرصت‌های اقتصادی بسترهای فساد را ایجاد می‌نماید. در همین بخش است که نقش نهاد قضایی به‌عنوان نهاد مستقل کنترل‌کننده و ناظر دولت و جلوگیری‌کننده از دخالت‌ها و ایجاد رانت‌های بی‌مورد پررنگ می‌شود. کاهش فساد اداری در هر کشور، دستیابی به توسعه را سهولت خواهد بخشید.

با اندک بررسی در مؤلفه‌های حکمرانی خوب می‌توان دریافت که قسمت مهمی از این مؤلفه‌ها به مباحث مربوط به ایجاد نهادهای حقوقی، توجه به حقوق عمومی، شفافیت و مبارزه با فساد می‌پردازد. بدیهی است که بخش عمده‌ای از این وظایف در چارچوب وظایف و اختیارات قوه قضاییه و نهاد قضایی است. در این مقاله قصد داریم ضمن نگاهی به مفهوم حکمرانی خوب از این رویکرد به بررسی نقش نهادهای قضایی و بازوی نظارتی آن در تحقق هدف رونق تولید داشته باشیم.

۲- ادبیات موضوعی

۲-۱. مبانی نظری

از هنگام پیدایش علم اقتصاد توسعه، سیاست‌گذاری در کشورهای در حال توسعه را به سه دوره می‌توان تقسیم کرد (تری، ۱۳۸۵): الف- دوره دولت بزرگ ب- دوره دولت حداقل ج- دوره دولت یا حکمرانی خوب. دوره اول از پایان جنگ جهانی دوم تا دهه ۱۹۷۰ ادامه پیدا کرد. این دوره ناشی از نظریات کینز در دوران رکود بزرگ است. به‌طور کلی کینز معتقد بود در دوران رکود و بیکاری دولت باید به‌وسیله سیاست‌های مصلحتی انبساطی اقتصاد را به سمت رونق هدایت نماید. در حوزه

اقتصاد توسعه نیز اقتصاددانی شهری چون آرتور لویس، و میردال به گسترش نظریه‌های کینز و دفاع از گسترش بخش مدرن توسط دولت و دولت برنامه‌ریز پرداختند. از اوایل دوره هفتاد با شکل‌گیری ضدانقلاب نئوکلاسیک و شکست‌های ایجادشده در رویکرد دولت بزرگ، نظریات اقتصاد آزاد و گسترش بخش خصوصی با نگرشی نوین احیا گردید. بنیان‌های نظری این الگو در قلمرو اقتصاد توسعه، شامل سنت فکری نوکلاسیک، مکتب اتریشی و پول‌گرایان و مکتب انتخاب عمومی بود. مکاتب مذکور هر کدام با روش و دیدگاه متفاوت خود به دفاع از نظام بازار و مخالفت با دخالت و دولت و ذکر عواقب و مضرات آن پرداختند. فون هایک اقتصاددان برتر مکتب اتریش، مداخله دولت را دشمن مردم‌سالاری می‌دانست. اقتصاددانان حوزه اقتصاد سیاسی و انتخاب عمومی مانند جیمز بوکانان، فرض دولت دیکتاتور خیرخواه را غیرواقعی خواندند و دولت را به‌عنوان یک کنشگر بیشینه‌کننده منافع شخصی برشمردند. پول‌گرایان و در صدر آنان میلتون فریدمن، سیاست‌های مصلحتی دولت را ریشه تورم برمی‌شمردند و نظریه قواعد سیاستی را مطرح می‌نمودند.

اما نظریه بازار آزاد و دولت کوچک به‌ویژه در کشورهای توسعه‌نیافته و در حال توسعه با شکست‌های سنگینی مواجه شد. صندوق بین‌المللی پول قواعد اقتصاد آزاد را در قالب تعدیل ساختاری و مقررات‌زدایی برای کشورهای در حال توسعه تجویز نمود که در بسیاری از موارد موجب وخیم‌تر شدن اوضاع اقتصادی این جوامع گردید. با افزایش نارضایتی‌ها از رویکرد اقتصاد آزاد در اواسط دهه ۱۹۹۰، رویکردی تحت عنوان حکمرانی خوب مطرح گردید و به‌سرعت مورد استقبال قرار گرفت. اقتصاددانان مطرحی چون داکلاس نورث، رونالد کوز و ژوزف استیگلیتز به بسط و تعمیق نظریه حکمرانی خوب پرداختند. براساس مبانی مطرح‌شده حکمرانی خوب، هراندازه حاکمیت قانون بیشتر، دستگاه قضایی کارآمدتر و عادلانه‌تر، و میزان مشارکت در یک کشور بیشتر باشد، حکمرانی در آن کشور بیشتر است (کافمن، ۲۰۰۶).

از منظر الگوی حکمرانی خوب، مسئله بزرگی یا کوچکی اندازه دولت و یا گستردگی دخالت دولت در بازار نیست، بلکه کیفیت عملکرد دولت است. در دو دهه قبل از طرح الگوی حکمرانی خوب که نظریات دولت حداقلی رواج یافته بود، به‌رغم موفقیت‌های کوتاه اولیه، این رویکرد تأثیرات بلندمدت مثبتی بر اقتصاد جهانی نداشت. در اواخر دهه هفتاد و دهه هشتاد میلادی در کنار کاهش میانگین رشد اقتصادی در اکثر کشورها، شاخص‌های نابرابری نیز حاکی از بدتر شدن وضعیت توزیع درآمد بود. جوزف استیگلیتز نابرابری میان سه دسته از کشورهای ثروتمند، متوسط و فقیر را از آغاز دهه ۷۰ تا پایان دهه ۹۰ مقایسه کرد و به این نتیجه رسید که نابرابری میان این سه گروه افزایش یافته است (استیگلیتز، ۱۹۹۹).

در پی شکست‌های حاصل از الگوی دولت حداقل به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه و توسعه‌نیافته، رویکرد حکمرانی خوب در ادبیات اقتصادی رو به گسترش نهاد.

حکمرانی خوب و شاخص‌های آن

براساس تعریف بانک جهانی در سال در گزارش خود با عنوان «حکمرانی و توسعه»، حکمرانی خوب را به‌عنوان روشی که در آن قدرت به‌منظور مدیریت منابع اقتصادی و اجتماعی در راستای نیل به توسعه تعریف می‌نماید. بانک جهانی به این دلیل به حکمرانی خوب اهمیت می‌دهد که اعتقاد دارد موفقیت و ثبات طرح‌های مالی که در کشورهای مختلف تأمین مالی کرده است، در گرو پیاده‌سازی اصول حکمرانی خوب است. هسته اصلی حکمرانی خوب شامل شاخص‌هایی از قبیل اتخاذ سیاست‌های پیش‌بینی‌پذیر، باز و شفاف؛ در کنار نظام بوروکراسی کارآمد و حرفه‌ای و نیروی اجرایی مسئولیت‌پذیر در برابر کنش‌های خود است. تمامی موارد فوق در یک جامعه مدنی قوی که در امور عمومی مشارکت دارد و تمامی اعضای جامعه تحت حاکمیت قانون عمل می‌کنند، متبلور می‌شود.

بانک جهانی در گزارش سال ۱۹۹۴ خود با عنوان «توسعه، تجربه بانک جهانی»، چهار بعد مختلف برای حکمرانی خوب تعریف می‌کند و از آن طریق چارچوبی برای ارزیابی حکومت‌ها ایجاد می‌نماید. عناصری که بانک جهانی مورد تأکید قرار می‌دهد شامل موارد زیر است:

الف: مدیریت بخش عمومی: بانک جهانی مدیریت بخش عمومی را به‌صورت عام به‌عنوان یک مفهوم فنی در نظر می‌گیرد که متشکل از بازآرایی ساختار سازمانی مأموران بخش عمومی است به‌نحوی که در برابر اهداف جدید انعطاف‌پذیر باشند، بودجه‌ها کارآیی بیشتری داشته باشند، اهداف خدمات مدنی دقیق‌تر تعیین شوند و کارآفرینان و مدیران بخش عمومی را با قراردادهای مبتنی بر عملکرد تحت نظر قرار دهد.

ب: پاسخگویی: دولت و تمامی کارکنان آن باید برای کنش‌های خود کاملاً مسئولیت‌پذیر و پاسخگو باشند.

ج: چارچوب قانونی برای توسعه: باید یک نظام قانونی مناسب ایجاد شود که ثبات و پیش‌بینی‌پذیری را تأمین نماید، این دو عامل عناصر اساسی هستند که محیط اقتصادی را ایجاد می‌کنند که در آن ریسک‌های تجاری به‌صورت عقلایی قابل ارزیابی باشد.

د: شفافیت و گردش اطلاعات: شفافیت و گردش اطلاعات زمینه ساز ثبات و پاسخگویی خواهد بود. دسترسی تمامی کنشگران متنوع بازار به اطلاعات برای ایجاد یک بازار رقابتی و کارآمد اساسی است.

شفافیت

به‌این مفهوم که مردم بتوانند دولت را در برابر آنچه بر مردم تأثیر می‌گذارد، مورد سؤال و بازخواست قرار دهند (بانک جهانی، ۲۰۱۲). پاسخگویی با این حقیقت مرتبط است که برای رعایت صحیح قوانین و مقررات، اجرا کنندگان قوانین باید در برابر اعمالشان مسئولیت‌پذیر و پاسخگو باشند. سازمان شفافیت

بین‌المللی پاسخگویی عمودی را که با استفاده از قدرت رأی شهروندان است، در کنترل فساد رد می‌کند. در مقابل، پاسخگویی افقی را در کنترل فساد موفق‌تر می‌داند (وارد، ۲۰۰۵).

نهاد قضایی و نقش آن در عملکرد اقتصادی

دستگاه قضایی به عنوان که به عنوان متولی برقراری و حفظ نظم اجتماعی، امنیت حقوق مالکیت و کیفیت و ضمانت اجرایی قوانین و مقررات اقتصادی است، تعیین کننده ساختار انگیزشی مربوط به انواع مختلف فعالیت‌های اقتصادی و در نتیجه تعیین کننده مسیر رشد اقتصادی کشورها محسوب می‌شود (بامول ۲۰۰۲، ص ۶۳۳). با اندکی دقت در مؤلفه‌های حکمرانی خوب مشخص می‌شود که نهاد قضایی نقش بی‌بدیلی در تثبیت حکمرانی خوب دارد.

۲-۲- پیشینه تحقیق

مطالعات متعددی رابطه رشد و توسعه اقتصادی با نهادهای حقوقی و قضایی مورد بررسی قرار داده‌اند. براساس نتایج اغلب تحقیقات انجام شده کارآیی دستگاه قضایی و حاکمیت قانون منشاء توسعه تجارت و در نتیجه توسعه رفاه آن جامعه بوده است.

شروود و همکاران (۱۹۹۴)، در مطالعه‌ای به بررسی تأثیر عملکرد سیستم قضایی بر عملکرد بهینه بازارها و رشد اقتصادی در کشورهای آمریکای لاتین پرداختند. براساس این مطالعه، در کشورهای مبتنی بر اقتصاد بازار آزاد، سیستم قضایی نقش کلیدی در شکل‌گیری فعالیت‌های مختلف اقتصادی در جامعه از طریق تعیین مسئولیت‌ها و تعریف و تعیین حقوق و مجازات این فعالیت‌ها داشته است. هاف و استیگلیتز (۲۰۰۳) در مطالعه خود نشان دادند که کاهش کارآیی نظام قضایی باعث کاهش رشد اقتصادی آنها می‌شود.

نصیری اقدم (۱۳۸۹)، در مطالعه‌ای تجربی با عنوان «نقش نظام قضایی در بهبود محیط کسب و کار»، بیان می‌دارد، صاحبان کسب و کار برای شروع و ادامه فعالیت خود قراردادهای متنوعی را منعقد می‌کنند. این قراردادها مبنای انجام مبادلات اقتصادی و درواقع منتفع شدن از فعالیت اقتصادی است. هر چه هزینه انعقاد و ضمانت اجرای قراردادها کمتر باشد، انگیزه بخش خصوصی برای ورود به عرصه کسب و کار بیشتر است و بالعکس. اما ضمانت اجرای قراردادها در گرو کارآیی نظام قضایی کشور است و از این رو نظام قضایی نقشی تعیین کننده در شکل‌گیری و گسترش بخش خصوصی دارد.

شاه‌آبادی و پوران (۱۳۹۳) در مطالعه خود با عنوان «نقش کارآیی سیستم قضایی در سهولت کسب و کار»، ضمن مقایسه رتبه سهولت کسب و کار در جهان، طی سال‌های ۲۰۱۳-۲۰۰۵ و رابطه آن با کارآیی نظام قضایی، به این نتیجه رسیدند که مهم‌ترین مشکل در نظام قضایی که موجب ایجاد مانع در فضای کسب و کار نیز شده است، مدت زمان طولانی رسیدگی به دعوی قضایی است.

زیبری و صلاحی کجور (۱۳۹۷)، در مطالعه خود اثر استقلال قضایی بر تولید ناخالص داخلی ۵۲ کشور منتخب توسعه یافته و در حال توسعه طی دوره ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۵ را با استفاده از روش داده‌های

تابلویی مورد بررسی قرار می‌دهد. یافته‌های این پژوهش حاکی از این است که استقلال دستگاه قضایی اثر مثبت و معناداری بر تولید ناخالص داخلی داشته است.

۳. روش تحقیق

در مقاله حاضر با استفاده از روش تحلیلی-توصیفی و به صورت موردی و با استفاده از مدل مفهومی به نقش نهاد قضایی در گسترش مؤلفه‌های حکمرانی خوب طبق تعریف اخیر بانک جهانی (۲۰۱۲)، پرداخته شده است. با عنایت به این که آمارهای کمی قابل اتکا در این حوزه وجود ندارد امکان استفاده از روش‌های آماری و تجربی در این زمینه میسر نگردید.

۴. حکمرانی خوب و نقش نهاد قضایی و نظارتی

در ادامه به بررسی و تبیین تعدادی از مؤلفه‌های حکمرانی خوب که تأثیر مستقیم بر رونق فضای کسب و کار داشته و همچنین رابطه مستقیم با عملکرد نهاد قضایی دارند خواهیم پرداخت و در پایان پیشنهادهایی در این خصوص ارائه خواهیم داد.

۴-۱. مبارزه با فساد

کنترل فساد مستقیماً باعث حفاظت از حقوق مالکیت و استقلال قضایی شده، کیفیت زندگی مردم را ارتقا داده و در راستای پایداری سیاست‌های سالم اقتصادی و نهادی، توسعه سرمایه انسانی و ریشه‌کنی فقر پیش می‌رود (دقیقی اصلی و همکاران، ۱۳۹۱). مهم‌ترین علل فساد اقتصادی در بخش عمومی به تصدی‌های دولت در اقتصاد مربوط می‌شود و ناشی از عواملی از قبیل محدودیت‌های تجاری، یارانه‌های صنعتی، کنترل قیمت‌ها، نرخ‌های چندگانه ارزی، دستمزدهای پایین در خدمات دولتی، تجاری و ذخایر منابع طبیعی مانند نفت است.

۴-۱-۱. نقش فساد در کندی فرآیند تولید و ممانعت از شکوفایی اقتصاد

فساد اقتصادی سبب کاهش سرمایه‌گذاری و کندی رشد اقتصادی و در نهایت باعث عدم تحقق اهداف توسعه اقتصادی در کشور می‌شود و دنبال آن درآمدهای مالیاتی کاهش می‌یابد و کیفیت زیرساخت‌های اقتصادی و خدمات عمومی تنزل پیدا می‌کند (جعفری صمیمی و کاویان تلوری، ۱۳۹۴).

اما مهم‌ترین تأثیر فساد در فرآیند تولید توزیع غیربهبوده و ناکارآمد فرصت‌ها و منابع کمیاب اقتصادی است. در اقتصادی که بخش دولتی کنترل گسترده‌ای بر منابع و فرصت‌های اقتصادی (از طریق صدور مجوزها و سهمیه‌ها) را در دست دارد، همواره امکان توزیع منابع و فرصت‌ها نه بین بهترین و پربازده‌ترین گزینه‌ها، بلکه بین گزینه‌هایی که حاضر به تأمین بیشتر منافع شخصی کارگزاران اقتصادی هستند، وجود دارد. به این معنی که کارگزاران فاسد دولتی در یک جریان تضاد منافع در توزیع فرصت‌ها و منابع به جای بیشینه کردن منافع اقتصادی جامعه به دنبال بیشینه کردن منافع خود (از طریق

دریافت رشو و ... هستند. در نتیجه منابع اقتصادی کمیاب و باارزش (از قبیل ارز، زمین، منابع طبیعی، امتیازها و انحصار تولید، صادرات و واردات و یارانه‌ها) به جای اختصاص در راستای فعالیت‌های تولیدی با بهره‌وری بالا به فعالیت‌های غیرمولد و غیرتولیدی از قبیل واسطه‌گری، واردات کالاهای غیرضروری، فعالیت‌های خدماتی نامولد و ... اختصاص یابد. از طرفی دیگر فساد ممکن است موجب شود به‌رغم تخصیص منابع به فعالیت صحیح، شخص حقیقی یا حقوقی که منابع را دریافت می‌کند مناسب‌ترین شخص موجود (از نظر توانایی، تخصص، تعهد و ..) نباشد و صرفاً از طریق تأمین منافع کارگزار مسئول دولتی توزیع، منابع را در اختیار گرفته و در راستای اهداف تعیین شده به کار نبرد. در شکل زیر فرآیند توزیع منابع از طریق بخش دولتی و کژکارکرد فساد در این زمینه ارائه گردیده است.

شکل ۱: گلوگاه‌های فساد در مراحل توزیع منابع



شکل ساده بالا سه گلوگاه مهم را که موجب ایجاد بستر فساد و هدررفت منابع می‌شود به نمایش می‌گذارد. در ادامه به توضیح کارکرد هر یک از عوامل سه‌گانه مذکور و راهکارهای جایگزین خواهیم پرداخت.

الف- کنترل توزیع منابع کمیاب اقتصادی توسط دولت، اولین بستر ایجاد فساد

در نظام‌هایی که حاکمیت به صورت گسترده در اقتصاد حضور دارد، عمدتاً کنترل توزیع منابع کمیاب و حیاتی در انحصار بخش دولتی است. این منابع عمدتاً همان نهاده‌های اساسی تولید از قبیل منابع طبیعی و فسیلی، ارز، اعتبارات ارزان قیمت و .. هستند. علاوه بر انحصار توزیع این منابع بسیاری از فرصت‌های کسب و کار و تولید از طریق صدور مجوزها و اعطای سهمیه‌ها به متقاضیان در کنترل کامل دولت قرار دارند. انحصار در توزیع فرصت‌ها و منابع حیاتی اولین مقدمه و بستر ایجاد فساد و توزیع غیربهره‌مند منابع و فرصت‌هاست. لذا اولین گام در پیشگیری از فساد این است که تا حد امکان انحصار منابع از دست دولت خارج شده و توزیع منابع به سازوکار بازار و بخش خصوصی سپرده شده و در عوض توزیع سهمیه و امتیاز به وضع قواعد و مقررات کلی و نظارت مؤثر پرداخته شود. به این ترتیب که قواعد مشخصی در چارچوب منافع و ارزشهای موجود جامعه تعیین و ابلاغ گردد و فعالیت در این چارچوب به صورت آزاد صورت گرفته و از اعطای سهمیه و مجوز به صورت موردی و از طریق کسی که منافع کارگزار دولتی را دخیل می‌کند خودداری گردد. البته در مواردی ضروری است که دولت به منظور حفظ امنیت

اقتصادی و اجتماعی کنترل‌های مستقیم بر بازار داشته باشد که تعیین مصداق‌ها و گستره این موارد خارج از چارچوب بحث حاضر است. در این خصوص وظیفه اصلی نهاد قضایی رصد و شناسایی مواردی است که انحصار در توزیع منابع به صورت غیر ضرور و ناکارآمد در اختیار دولت قرار گرفته است.

ب: تفویض اختیار توزیع منابع به کارگزار دولتی، لایه دوم بستر شکل‌گیری فساد

به تبع ایجاد انحصار توزیع منابع توسط دولت، سازمانی متشکل از اشخاص حقیقی و حقوقی تشکیل شده و مسئولیت توزیع این منابع را به عهده خواهند داشت. در این بین در یک ساختار ابتدایی و بسیار ناکارآمد ممکن است این اختیار در سطح مناطق و یا کل یک کشور به افراد حقیقی بسیار محدود و یا حتی یک شخص (از قبیل وزرا، استانداران، مدیران کل و ...) تفویض شود. انحصار در توزیع منابع و فرصت‌های باارزش اقتصادی موجب ایجاد قدرت و یا به اصطلاح امضای طلایی برای شخص و یا اشخاص مذکور شده و مرحله دوم گلوگاه و بستر شکل‌گیری فساد ایجاد می‌شود. در ادبیات رایج اقتصاد سیاسی، انحصار و فساد همواره ملازم یکدیگر هستند. در این مرحله نیز نهاد قضایی و نظارتی از دو طریق قادر به ایفای نقش است. ابتدا باید به شناسایی موارد تمرکزی مورد حق توزیع منابع پرداخته شود. در یک سازوکار کارآمد برای اعطای یک سهمیه یا امتیاز باید به جای یک شخص یا نهاد چندین نهاد و مرجع به صورت کاملاً مستقل تصمیم‌گیری و اظهار نظر نمایند تا از این طریق امکان تبانی و در نظر گرفتن منافع شخصی از میان برود. در قسمت بعد نظارت کارآمد و به هنگام بر فرآیند توزیع منابع و تصمیم‌گیری نهادهای توزیع منابع صورت گیرد تا امکان کژکارکردهای احتمالی به حداقل برسد.

ج- ایجاد تعارض انتخاب توسط کارگزار در خصوص پیشینه‌سازی منافع شخصی و عمومی

در آخرین حلقه از فرآیند توزیع منابع توسط بخش دولتی تعارض منافع شخصی و عمومی در انتخاب متقاضیان منابع وجود دارد. شخص حقیقی یا حقوقی مسئولیت دارد از بین متقاضیان فراوان به منظور برخورداری از منابع و فرصت‌ها، بهینه‌ترین گزینه را انتخاب کند. اما این بهینه‌یابی می‌تواند در راستای پیشینه کردن منافع شخص مسئول به جای پیشینه کردن منافع عمومی باشد. به عنوان مثال دو طرح تولیدی برای شروع کار خود متقاضی تخصیص ارزش هستند. طرح شماره یک ظرفیت مناسبی برای ایجاد اشتغال و تولید محصول صادراتی را دارد، اما طرح شماره ۲ سرمایه‌بر، وابسته به واردات و دارای بازده اجتماعی پایین است. از نظر منافع اجتماعی قطعاً طرح شماره ۱ باید انتخاب گردد، لکن ارائه‌دهنده طرح شماره ۲ حاضر به انجام پرداخت‌هایی در راستای منافع کارگزار دولتی مسئول توزیع منابع است. در این مثال ساده تعارض منافع شخصی و اجتماعی و بستر ایجاد فساد نمایان است و کارگزار دولتی در صورتی که به دنبال پیشینه کردن منافع شخصی باشد طرح شماره ۲ را انتخاب می‌کند و در نتیجه طرح دارای امکان

بسط فرصت اشتغال و تولید از رده خارج خواهد شد.

۸- بالا بردن هزینه فساد در تابع منافع کارگزاران دولتی

کارگزار دولتی مثال مذکور دارای تابع منافع شخصی است که بر اساس بیشینه کردن آن تصمیم میگیرد. این تابع منافع دارای دو بخش عایدی‌ها و هزینه‌ها خواهد بود، به این ترتیب که انتخاب طرح غیر بهینه برای تخصیص ارز عایدی برای او ایجاد خواهد کرد که همان رشوه دریافتی است. در مقابل این انتخاب برای او هزینه‌هایی نیز دارد که عبارت است از امکان کشف فساد او و تحمل جریمه‌های از قبیل اخراج، غرامت، زندان، بدنامی و لذا کارگزار با تفاضل عواید و هزینه‌ها نسبت به انتخاب اقدام مینماید. نهاد قضایی و نظارتی در این زمینه به دو شکل قادر خواهد بود هزینه‌های فساد را از طریق تغییر مؤلفه‌های تابع منافع کارگزار بالا ببرد. قسمت اول تابع که مربوط به عواید فساد یا همان رشوه است، به طور معمول قابل تغییر نخواهد بود. اما قسمت دوم که همان هزینه فساد است قابلیت افزایش از دو طریق دارد. هزینه فساد خود شامل دو عامل احتمال کشف فساد و میزان جریمه و مجازات در صورت کشف فساد است. اگر احتمال کشف فساد صفر و یا بسیار پایین باشد، حتی وضع جرائم و مجازات سنگین برای متخلف تأثیر چندانی نخواهد داشت. لذا نهاد قضایی و نظارتی باید با اعمال بازرسی‌های کیفی و نظارت‌های مستمر احتمال کشف فساد را بالا ببرد. همچنین حرکت به سمت شفاف شدن فرآیند عملکرد کارگزار دولتی احتمال کشف فساد را بالا خواهد برد. قسمت دوم تشدید جرائم و مجازات‌ها در صورت کشف فساد است. جرائم و مجازات باید به صورتی معنادار و بالا باشد که حاصل ضرب آن در احتمال کشف فساد بیش از عواید حاصل از اخذ رشوه شود. بدین ترتیب کارگزار دولتی انگیزه شخصی برای انتخاب طرح فاقد بهینگی اجتماعی را نخواهد داشت. راهکار دیگر برای بالا بردن هزینه فساد تقویت روحیه تعهد، وجدان و پایبندی به منافع اجتماعی در کارگزاران دولتی است که از طریق بالا بردن هزینه روحی و روانی فساد امکان آن را کاهش خواهد داد. همچنین بالا بردن فرهنگ اجتماعی از طریق که افشای فساد موجب طرد فرد فاسد توسط جامعه شود، باعث افزایش هزینه‌های اجتماعی فساد خواهد شد.

۴-۲. شفافیت

هر حکومتی جهت دستیابی به اقتصادی باثبات، کارآمد و پویا، باید توانایی رصد، برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های حوزه اقتصادی را داشته باشد. رصد، برنامه‌ریزی و اجرا به انحای مختلف به مقوله شفافیت فضای اقتصادی گره خورده است. به عبارت دیگر شفافیت اطلاعات اقتصادی از مقدمات و مقومات حصول هر یک از این سه موضوع می‌باشد. تأکید بر مقوله شفافیت در بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز مؤید اهمیت این موضوع است: «شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری

از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...».

اما یکی از فواید اصلی شفافیت امکان نظارت همگانی بر عملکرد نهادهای دولتی در توزیع منابع و ثروتهای عمومی است. بدین ترتیب شفافیت امکان بروز فساد و تخلف را در فرآیند توزیع منابع کاهش خواهد داد و هزینه‌های اجتماعی آن را بالا میبرد. نهاد قضایی و نظارتی در این زمینه باید به صورت مستمر نسبت به ارزیابی میزان شفافیت در دستگاههای مختلف و ابزارهای مورد استفاده جهت افزایش آن اقدام نموده و با توجه الزام به آن در اسناد بالادستی اقدام به مطالبه گری در این زمینه در راستای حقوق عامه نماید.

۴-۳. اتخاذ سیاستهای پیش‌بینی‌شده و دسترسی برابر به اطلاعات

یکی از عواملی که نقش بسیار مهمی در بهبود فضای کسب و کار و در نتیجه رونق تولید خواهد داشت، افزایش اطمینان، و قابلیت محاسبه و مدیریت ریسک در فعالیتهای اقتصادی و تولیدی است. به این معنا که یک کارآفرین باید قادر باشد به صورت مطلوبی تمام عواملی را که بر درآمدها و هزینه‌های فعالیت او در میان مدت و بلندمدت تأثیر میگذارد، برآورد و پیش‌بینی نماید. بخش عمده‌ای از این عوامل شامل، دسترسی به اطلاعات، آگاهی از فرآیندها، تغییر قوانین و مقررات دولتی (مالیات، یارانه، ممنوعیتهای وارداتی و صادراتی)، نرخ ارز و قیمت نهادهای تولیدی، ثبات سیاسی و ... رابطه مستقیم با عملکرد و تصمیم‌های حاکمیت و دولت دارد. در غیر این صورت نا اطمینانی حاکم بر فضای کسب و کار موجب کاهش انگیزه برای فعالیتهای تولیدی می‌گردد. در چارچوب ادبیات حکمرانی خوب، برای اطمینان بخشی و کاهش ریسک در فضای کسب و کار دولت ابتدا باید قواعد و مقرراتی را تعیین کند که در معرض تغییرات پی‌درپی، دائمی و خلق‌الساعه نباشد. چراکه هر تغییر در قوانین و مقررات موجب تأثیر مستقیم در فضای کسب و کار شده و مستلزم تغییر محاسبات کارآفرینان است. مهم‌ترین بخش این قواعد و مقررات شامل قوانین مالیاتی، گمرکی، قواعد مربوط به بخشودگی‌ها، جرائم، یارانه‌ها، تسهیلات و محدودیت‌های صادراتی و وارداتی و ... است. لذا ثبات قواعد کلی در فضای کسب و کار از الزامات اصلی است. مورد مهم دیگر دسترسی برابر همه فعالان اقتصادی به اطلاعات مربوط به تغییرات احتمالی در قوانین و مقررات در آینده است تا بدین وسیله از ایجاد رانت‌های احتمالی اطلاعاتی جلوگیری شود. لذا نهاد نظارتی و قضایی باید عملکرد دولت و مجموعه دستگاه‌های تابع را رصد نموده و عملکرد آنان را در این خصوص مورد ارزیابی قرار دهد.

۴-۴. حاکمیت و کیفیت قانون و مقررات

قواعد و مقررات وضع‌شده در حوزه تولید و اقتصاد باید دارای دو ویژگی کاستن هزینه‌ها و موانع فعالیت تولیدی و بالا بردن هزینه فعالیت‌های غیر مولد و صراحت و عدم قابلیت تفسیر چندگانه باشد. بالا بردن هزینه فعالیت‌های غیر مولد به این معناست که با استفاده از ابزارهایی کارآمد از قبیل وضع

جریمه و یا مالیات با نرخ بالا، شرایطی ایجاد گردد که کنشگر اقتصادی انجام فعالیت‌های اقتصادی غیرمولد را از نظر هزینه- فایده فاقد بازدهی برآورد نموده و از آن اجتناب نماید. عدم قابلیت تفسیر چندگانه تأثیر بسیار مهمی در سهولت و بهبود فضای کسب و کار دارد. به این معنا که مقررات باید دارای صراحت و شفافیت به گونه‌ای باشد که قابلیت تفسیرها و برداشت‌های مختلف توسط مراجع گوناگون را نداشته باشد؛ در غیر این صورت امکان تفسیرهای متعدد منجر به افزایش نا اطمینانی در فضای کسب و کار خواهد شد. در همین راستا پرقانونی و قوانین و مقررات موازی و متناقض نیز موجب افزایش فضای نا اطمینانی در محیط کسب و کار است. در شرایط بهینه یک کارآفرین باید به سهولت به تمامی مقررات مربوط به حوزه کسب و کار خود دسترسی داشته باشد و آنان را مدنظر قرار دهد.

۴-۵. نهاد قضایی کارآمد

توجه به بهبود محیط کسب و کار از طریق کارایی سیستم قضایی و اصلاح رویه‌های قضایی، یکی از مهم‌ترین اقدامات در راستای ایجاد سهولت کسب و کار اقتصادی به شمار می‌رود. طبق نظریه نهاد گرایانه، ناکارایی در سیستم قضایی، موجب افزایش هزینه مبادلات شده و از این طریق در محیط کسب و کار اختلال ایجاد می‌کند. براساس مطالعه بانک جهانی در سال ۲۰۰۶، تأخیر در فرآیند رسیدگی به دعاوی، طولانی بودن مراحل تجدیدنظر، عدم صلاحیت مقامات قضایی (منشی دادگاه، ضابط قضائی و سایر مقامات مرتبط) و هزینه‌های بالای دادگاه‌ها، از جمله مهم‌ترین موانع اجرای قراردادهای کشورهای مختلف به شمار می‌رود. هم‌چنین براساس مطالعات بانک جهانی، اصلاحات مورد نیاز در سیستم قضائی را به سه بخش تقسیم نموده است؛ کاهش تأخیر در فرآیند تصمیم‌گیری پرونده‌ها، کاهش تعداد ارجاع درخواست‌های تجدیدنظر به دادگاه عالی و ایجاد فضای رقابتی با تعدد مراجع اجرای حکم. کشورهای مختلف با به کارگیری این اصلاحات در سیستم قضایی خود توانسته‌اند، در کم‌ترین زمان، رتبه خود را از لحاظ سهولت اجرای قراردادهای و بنابراین سهولت کسب و کار اقتصادی در میان کشورهای جهان ارتقا دهند (شاه‌آبادی و پوران ۱۳۹۳). کارآفرین باید مطمئن باشد که در صورت نیاز به احقاق حق و پیگیری شکایت از طریق نهاد قضایی برخورد عادلانه و حرفه‌ای با او خواهد شد و همچنین نتیجه پیگیری قضایی برای کارآفرین تا حد اطمینان بخشی قابل پیش‌بینی باشد. به این ترتیب نهاد قضایی تأثیر چشمگیری در تحکیم حقوق مالکیت، کاهش ریسک در فعالیت‌های اقتصادی و کمک به رونق تولید خواهد داشت.

نتیجه‌گیری

بر اساس ادبیات نوین اقتصادی نقش دولت نه تصدی‌گری در امر تولید و نه برنامه‌ریزی متمرکز برای آن است؛ بلکه کنش اصلی آن ایجاد بسترهای بهبود فضای کسب و کار از طریق کاهش ریسک و توزیع متناسب فرصت‌ها و منابع و افزایش شاخص اطمینان در فضای تصمیم‌گیری کارآفرینان است. حکمرانی خوب نظریه اخیر مطرح شده است که در چارچوب تعریف شاخصه‌ها و مؤلفه‌هایی از قبیل

سیاست‌های پیش‌بینی شده، آشکار و صریح دولت، شفافیت، حاکمیت قانون و دستگاه قضایی کارآمد، کیفیت قانون، مبارزه با فساد، پاسخگویی، کاهش درجه صلاحیت مقامات دولتی، کاهش بار مالی قوانین و تنظیم گری، چابکی و هدایت گری دولت به جای حجیم بودن و تصدی گری، نهادهای مدنی و مشارکت نظام یافته به دنبال تبیین جایگاه دولت در نظام اقتصاد و تولید است. با نگاه به دولت به عنوان کل نظام حکمرانی در یک کشور، مشخص می‌گردد که نهاد قضایی نقش بسیار پراهمیتی در تحقق مؤلفه‌های حکمرانی خوب دارد. بر این اساس مهم‌ترین کارکرد بخش عمومی در تحقق هدف رونق تولید، بهبود فضای کسب و کار و تنظیم و تحکیم و قواعد و مقرراتی است که به دنبال افزایش انگیزه‌ها در فعالیت‌های بهره‌ور و تولیدی و بالا بردن هزینه‌های فساد، فعالیت‌های غیر مولد و رانت جویی است.

پیشنهادهای

در چارچوب مطالب ارائه شده پیشنهادهایی عملیاتی در رابطه با نقش آفرینی مؤثر قوه قضاییه و سازمان بازرسی کل کشور به عنوان بازوی نظارتی در فرآیند تحقق بهبود فضای کسب و کار و رونق تولید ارائه می‌گردد:

۱- سازمان بازرسی کل کشور به عنوان رویه‌ای مستمر و سالانه با تعریف شاخص‌های عملیاتی قابل سنجش به ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در بهبود فضای کسب و کار پرداخته و نتایج حاصل را به صورت مقایسه‌ای با سال‌های گذشته به صورت سالانه ارائه و در صورت امکان به صورت عمومی منتشر نماید.

۲- طی بررسی‌های میدانی و پژوهشی گلوگاه‌هایی که در آن تمرکز اختیارات در دست اشخاص موجب ایجاد بستر توزیع غیربهمینه منابع اقتصادی و تولیدی شده است، شناسایی و در قالب گزارش‌های آسیب‌شناسی به مراجع مربوط ارائه گردد.

۳- تمرکز برنامه‌های بازرسی مستمر بر موضوع‌ها و نهادهایی باشد که با امر بهبود فضای کسب و کار و توزیع بهمینه منابع در ارتباط است و از طریق افزایش کمیّت و کیفیت بازرسی‌ها در این حوزه به وسیله افزایش احتمال کشف فساد، هزینه‌های فساد در توزیع منابع و امکانات برای کارگزاران دولتی افزایش یابد.

۴- سازمان بازرسی کل کشور به تعریف عملیاتی کمی (امتیازی) شاخص‌هایی برای مؤلفه‌هایی از قبیل میزان شفافیت، حاکمیت دولت الکترونیک، نقش آفرینی در فضای کسب و کار، مبارزه با فساد تعریف نماید و هر ساله نسبت به امتیازدهی به دستگاه‌های مختلف در خصوص شاخص‌های مذکور اقدام و نتایج را به صورت عمومی منتشر نماید؛ تا از این طریق هم هزینه اجتماعی فساد برای دستگاه‌ها بالا رود و هم در راستای تحقق حقوق عامه در خصوص اطلاع از وضعیت دستگاه‌ها عملی گردد. امتیازدهی اعتباری سالانه بازرسی می‌تواند در صورت عملکرد صحیح و علمی به عنوان مرجعی برای

سنجش و ارزیابی عمومی عملکرد دستگاه‌ها در خصوص مبارزه با فساد و شفافیت قرار گیرد.

۵- طی بررسی‌های تنقیحی به شناسایی قوانین و مقررات موازی، متعارض، دارای ابهام و قابلیت تفسیر چندگانه و غیرضرور در حوزه فضای کسب و کار و پیگیری در راستای اصلاح آن اقدام گردد.

۶- قوه قضاییه کار گروهی جهت تعریف سازوکارهایی برای دفاع از حقوق مالکیت (اعم از مادی، معنوی، فکری) و نقش آفرینی در افزایش اطمینان در فضای کسب و کار و کاهش ریسک در این حوزه از طریق شفافیت و سرعت در رسیدگی به دعاوی قضایی فعالین اقتصادی نماید.

فهرست منابع

- ۱- حیدری، حسن و علی نژاد، رقیه (۱۳۹۳)، بررسی تأثیر متغیر نهادی حاکمیت قانون بر رشد اقتصادی در هشت کشور بزرگ اسلامی، دانشنامه حقوق اقتصادی (دانش و توسعه سابق)، ۲۱ (۵): ۹۸-۱۲۰.
- ۲- جعفری صمیمی، احمد و کاویان تلوری، حامد (۱۳۹۴)، نقش حکمرانی خوب و فساد در الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت. چهارمین کنفرانس الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت؛ پیشرفت ایران، گذشته، حال و آینده، اردیبهشت ماه ۱۳۹۴.
- ۳- زبیری، هدی و صلاحی کجور، سامان (۱۳۹۷)، اثر استقلال قضایی بر تولید ناخالص داخلی (مطالعه بین کشوری با روش داده‌های تابلویی)، فصلنامه مدل‌سازی اقتصادسنجی- سال سوم، شماره سوم (پیاپی ۱۰)، تابستان ۱۳۹۷ (صفحات ۶۳ تا ۸۲).
- ۴- تری، جان. (۱۳۸۵)، تغییر دیدگاه‌ها در اقتصاد توسعه. (ترجمه جعفر خیرخواهان)، اقتصاد سیاسی تحول همه جانبه، شماره ۱.
- ۵- دقیقی اصلی، علیرضا، گرایی نژاد، غلامرضا و آقابگیان، سلین (۱۳۹۱). اثر حکمرانی خوب بر سطح فساد اقتصادی در کشورهای با سطح توسعه‌یافتگی متوسط. فصلنامه فرآیند مدیریت و توسعه، ۲۶ (۴): ۲۳-۳.
- ۶- شاه‌آبادی، ابوالفضل و پوران، رقیه (۱۳۹۳)، نقش کارآیی سیستم قضای در سهولت کسب و کار. دو فصلنامه دانشنامه حقوق اقتصادی (دانش و توسعه سابق)، دوره جدید، سال بیست و یکم، شماره ۵، بهار و تابستان ۱۳۹۳.
- ۷- مرادی و همکاران ۱۳۹۶
- ۸- نصیری اقدم، علی (۱۳۸۹)، نقش نهاد قضایی در بهبود فضای تجاری، ماهنامه اتاق بازرگانی، شماره ۲، (۲۲).
- 9- Baumol, W. (2002), The free-market innovation machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism, Princeton: Princeton University Press. [6]- Gow, H. and Swinnen, J. (1998). "Agribusiness Restructuring, Foreign
- 10- Direct Investment, and Hold-Up Problems in Agricultural Transition."European Review of Agricultural Economics, 25 (4): 331350-
- 11- Gow, H., Streeter, D. and Swinnen, J. (2000). "How Private Contract Enforcement Mechanisms Can Succeed Where Public Institutions Fail: The Case of Juhosucor A.S." Agricultural Economics, 23 (3): 253265-.
- 12- Greif, A. (1993). "Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders' Coalition." American Economic Review 83 (3): 525548-.
- 13- Greif, A. and Kandel, E. (1995). "Contract Enforcement Institutions: Historical

Perspective and Current Status in Russia. In Economic Transition in Eastern Europe and Russia.” Edited by E. P. Lazear. Stanford: Hoover Institution Press.

- 14- Hoff, K. & Stiglitz, J. (2002), After the big bang? Obstacles to the emergence of the rule of law in post-communist societies, *American Economic Review*, 94(3): 753-763. INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT, Executive Board – Sixty-Seventh Session. Rome, 8-9 September 1999
- 15- Kaufmann, D., Kraay, A., Zoido-Lobaton, P. (1999), *Governance matters*, Development Economics Research Group, Washington, DC: World Bank.
- Shervood, R. D., Shervood, G. & DeSouza, C. M. (1994), *Judicial Systems and Economic Performance*, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 34: 101-116.
- 16- Stiglitz, J. (oct 1999), participation and Development perspectives from the comprehensive development paradigm.
- 17- Worldbank (1992), *Governance and Development*.
- 18- Worldbank (1994), *Governance, The worldbank’s experience*.
- 19- World Bank Institute. (2012). *Governance data: Web-interactive inventory of datasets and empirical tools*. Washington, DC. Available at:
- 20- <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdatasets/index.html>.

شاخص های سنجش فساد و ضدفساد

دکتر علی سیف زاده^۱

چکیده

مقاله حاضر، ترجمه و تلخیصی از کتاب شاخص سازی برای سنجش فساد و ضدفساد است که در دفتر برنامه توسعه سازمان ملل متحد در سال ۲۰۱۵ توسط استفان ای. تراپنل تدوین شده و اطلاعاتی را پیرامون مبانی شاخص ها، داده ها، جمع آوری داده ها و همچنین منابع اطلاعاتی موجود فراهم می کند. این کتاب مجموعه ای از روش شناسی ها، ابزارها و فعالیت هایی را ارائه می دهد که از سوی انجمن ضدفساد در طول سالیان پیش مورد استفاده و تأیید اعتبار قرار گرفته است. در نوشتار حاضر پس از ارائه یک تعریف اجمالی از فساد و سطوح اندازه گیری فساد و ابعاد ضدفساد، انواع شاخص ها، داده ها و روش های جمع آوری داده ها پرداخته شده است. همچنین مفاهیم شفافیت، پاسخگویی و درستکاری تعریف و شاخص های ترکیبی، مزایا و معایب آن ها مورد بحث قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: فساد، ضدفساد، شفافیت، پاسخگویی، درست کاری

مقدمه

اگر فساد، سوءاستفاده از قدرت دولتی برای دستیابی به منافع شخصی تعریف شود. تعریف معمول فساد، تخلف آگاهانه از قوانین و یا اخلاق خواهد بود. فساد یک عمل غیرقانونی و آگاهانه باهدف دستیابی به ثروت شخصی است و در مقابل، رهایی از فساد نیازمند افشای فساد و خطرات آن، تقویت و یا اصلاح قوانین و برقراری استانداردهای بالای اجرایی نظیر اخلاق و درستکاری است. فساد پدیده‌ای دائماً در حال تغییر است و تحت تأثیر عوامل مختلفی نظیر شرایط اجتماعی و فرهنگی، ساختارهای نهادی و سازمانی، محیط‌های سیاسی و نیز سیاست‌های ساختاری و اقتصادی قرار دارد. اندازه‌گیری فساد، ابزاری است برای مستندسازی روش‌هایی که به واسطه آن‌ها قدرت از مسیر صحیح خود منحرف شده و منابع به هدر می‌روند. داده‌های فساد علاوه بر تعیین کمی مبالغی که از خزانه ملی به هدررفته یا مبالغی که از طریق فعالیت‌هایی نظیر رشوه توسط عموم مردم به دست آمده است، می‌توانند قسمت‌های مشکل‌زایی که نیاز به توجه بیشتر نهادهای پاسخگویی دارند را شناسایی کنند. باین حال، فساد پدیده‌ای پنهان است و شناسایی آن با اعتماد، دقت و یا استفاده از سطح حداقلی منابع بسیار دشوار است.

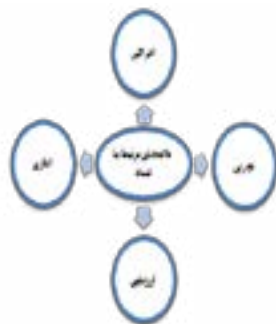
باین همه، می‌توان ویژگی‌هایی را برای فساد برشمرد:

- این پدیده انواع بسیار متنوعی دارد: رشوه، اخاذی، کلاهبرداری، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از اختیار، جانب‌داری، خویشتاوند سالاری، ردوبدل کردن هدیه، رابطه‌مداری در انتصاب، ارباب‌سالاری؛

- این پدیده در تمام سطوح قدرت رخ می‌دهد: جهانی، ملی، استانی، محلی؛
- این پدیده ممکن است توسط هر عاملی صورت پذیرد، خواسته و یا ناخواسته: افراد، صاحبان کسب و کارها، مقامات دولتی، سیاستمداران، بازیگران دولتی و یا غیردولتی.

انواع داده‌ها برای اندازه‌گیری فساد

از نگاهی کلی، داده‌های مرتبط با فساد به چهار دسته ۱. ادراکی ۲. تجربی ۳. ارزیابی ۴. اداری^۱ تقسیم می‌شوند.



۱ این طبقه‌بندی به شکلی ویژه در ارتباط با اندازه‌گیری فساد و غیر فساد است. برای بحث کلی پیرامون داده‌های حکمرانی به "Governance indicators: A User's Guide, UNDP, ۲۰۰۹ رجوع شود.

داده‌های ادراکی شامل نظرات عموم شهروندان، صاحبان کسب و کار و یا متخصصان موضوعات مختلف است. این داده‌ها برای جمع‌آوری اطلاعات مربوط به موضوعاتی که مفهوم‌سازی آن‌ها برای جمع‌آوری داده‌های عینی دشوار است نظیر اعتماد عمومی، فضای مدنی، فساد بزرگ (سوءاستفاده از قدرت) و یا فساد سیاسی و ترجیحات مشتری مناسب می‌باشند. داده‌های ادراکی همچنین در نبود داده‌های اداری، (نظیر کیفیت مدیریت عمومی^۱ یا دولتی) یا دولت‌ها مفید خواهند بود. این نوع داده‌ها معمولاً از طریق نظرسنجی به‌دست می‌آیند که یک روش ارزان برای جمع‌آوری داده‌هاست، به‌ویژه اگر نظرسنجی‌ها به‌صورت برخط از طریق ایمیل و یا تلفن انجام شوند. با این حال نظرسنجی‌های ادراکی نیازمند صلاحیت فنی هستند تا این اطمینان حاصل شود که داده‌ها نشانگر گروه‌های مورد مطالعه می‌باشند (مانند نمونه‌گیری) و اینکه اندازه نمونه‌ها به‌قدر کافی بزرگ هستند تا دامنه خطا کاهش یابد (برخی نمونه‌ها مانند نظرسنجی افکار عمومی توسط مؤسسه گالوپ، شاخص پرداخت‌کننده رشوه (BP.I) توسط سازمان شفافیت بین‌المللی است.

داده‌های تجربی از تجارب و یا دانش‌های مشخصی از شهروندان تشکیل شده است. این داده‌ها شامل شیوع، مکان و تبعات فساد از جمله رشوه، وقوع و شدت جرایم و نیز وسعت دانش افراد پیرامون قوانین خاص، سیاست‌ها و اقدامات است. این داده‌ها برای اندازه‌گیری کیفیت ارائه خدمات نظیر بهداشت، آموزش، اجرای قانون و حمل و نقل مفید می‌باشند. آن‌ها همچنین برای اندازه‌گیری وسعت و ماهیت فسادهای خرد از جمله رشوه و یا جرایم، در مناطق تعیین شده استفاده می‌شوند. داده‌های تجربی به تکمیل داده‌های عملکرد^۲ که توسط سازمانی‌های دولتی جمع‌آوری می‌شوند کمک می‌کنند و می‌توانند برای شناسایی مشکلات و معضلات پیشروی روابط دولت- شهروند مورد استفاده قرار گیرند. داده‌های تجربی اغلب از طریق نظرسنجی جمع‌آوری می‌شوند اما به دلیل اهمیت صحت اطلاعات، به‌طور معمول از مصاحبه‌های حضوری برای نظرسنجی استفاده می‌شود. همانند داده‌های ادراکی، نظرسنجی داده‌های تجربی ممکن است به دلیل حصول اطمینان از دستیابی به اندازه نمونه‌ای که منجر به کاهش حاشیه خطا شود، هزینه بیشتری را برای جمع‌آوری داده به همراه داشته باشد (برخی نمونه‌ها: نظرسنجی‌های مربوط به بزه‌دیدی جرم، شاخص رشوه در مناطق شهری کنیا، سکوی نرم‌افزاری یوشایدی (جمع‌سپاری^۳). ارزیابی‌های خارجی نوعی از داده‌ها هستند که از طریق نمره‌دهی^۴، رتبه‌بندی^۵ و امتیازدهی^۶ از بازیگران متنوعی به‌دست می‌آیند. این ارزیابی‌ها اغلب توسط متخصصانی در داخل و یا خارج از کشور انجام می‌شوند و درحقیقت برخی از آن‌ها محبوب‌ترین مجموعه‌های داده‌ای در سطح جهان

1 . Public administration

2 . Performance data

3 . crowdsourcing

4 . Scoring

5 . ranking

6 . rating

به‌شمار می‌روند. با توجه به اینکه هزینه‌های ناشی از جمع‌آوری و کنترل کیفیت این نوع از داده‌ها کمتر است (نظیر نظرسنجی برخط، بدون نیاز به انجام سفر و یا مصاحبه)، با استفاده از آن‌ها آسان‌تر می‌توان کشورهای بیشتری را تحت پوشش قرار داد. ارزیابی متخصصان اغلب بر پایه داده‌های اداری و یا گزارش‌های شخص ثالث نظیر مطالعات موردی، گزارش‌های ممیزی و یا آمار سازمانی است، به همین دلیل این داده‌ها را می‌توان ارزیابی فساد یا حکمرانی «بر پایه شواهد» در نظر گرفت. ارزیابی همچنین می‌تواند توسط عموم شهروندان انجام شود به گونه‌ای که از آن‌ها خواسته شود به شاخص‌ها، نمره و یا امتیاز اختصاص دهند و نه فقط نظر کلی خود در ارتباط با موضوعی خاص را بیان کنند. تلاش‌هایی که برای جمع‌آوری این نوع از داده‌ها صورت می‌پذیرد، اغلب بر یک کشور و یا حتی یک بخش در داخل یک کشور تمرکز دارد و لذا می‌توان داده‌های دقیق‌تری را پیرامون فساد خُرد و ارائه خدمت در سطح کشور و یا جامعه به‌دست آورد. یکی از تفاوت‌های معمول موجود بین ارزیابی متخصصان و عموم مردم این است که متخصصان، اغلب بر عملکرد کشوری و یا نهادی تمرکز دارند (مانند فساد بزرگ در صنایع استخراجی، شفافیت در مالیه عمومی) در حالی که ارزیابی مردم بر تأثیرات فساد در سطوح خُرد مانند فساد خُرد در وزاتخانه‌های آموزش و پرورش، کلاهبرداری در سیستم بهداشت استانی تمرکز دارد (برخی نمونه‌ها: خانه آزادی آمریکا (Freedom House)، درستکاری جهانی (Global Integrity)، امتیاز جهانی حق دسترسی به اطلاعات (RIT)، شاخص شفافیت بودجه، شاخص حکمرانی منابع، ارزیابی سیستم درستکاری ملی از سوی سازمان شفافیت بین‌الملل).

داده‌های اداری به اندازه‌گیری آنچه «اندازه‌گیری‌های سخت» در نظر گرفته می‌شوند، نظیر قوانین، فعالیت‌ها و عملکردهای حکومتی می‌پردازد. این داده‌ها اغلب شامل آمار سازمانی و یا داده‌های عملکرد هستند که توسط خود دولت‌ها در ارتباط با فعالیت‌ها، گزارش‌های ممیزی و یا گزارش‌های پروژه/برنامه‌ی دولت تولید می‌شوند. این نوع داده‌ها برای ارزیابی کیفیت منابع، فرایندها و عملکردهای دولت مفید هستند. داده‌های اداری، پیوستگی نزدیکی با عملیات موجود بخش دولتی دارند. از این رو، آن‌ها آسان‌ترین داده برای عملیاتی شدن (نظیر ایجاد اصلاحات در سیاست و یا اقدامات سازمان) به‌شمار می‌روند. با این حال، تردیدهایی در ارتباط با پایایی داده‌هایی که از طریق سیستم‌های ارزیابی و نظارت وابسته به دولت گزارش می‌شوند وجود دارد. داده‌هایی که از بازخورد یا مشاهدات شهروندان و یا داده‌هایی که در برخی موارد از آزمون‌های انطباق و یا تحت شرایط واقعی^۱ توسط سمن‌ها (NGO) به‌دست می‌آیند، مکمل داده‌هایی هستند که توسط خود دولت گزارش می‌شوند؛ این داده‌های تکمیلی موجودیت، وضعیت یا تکمیل فعالیت‌های دولت را مستندسازی می‌کنند (برخی نمونه‌ها: آمار سازمانی، عملکرد سازمانی، گزارش‌های پروژه، ممیزی‌های داخلی، آزمون‌های انطباق و یا تحت شرایط واقعی، بازخورد یا مشاهدات شهروندان).

1. Compliance or field testing

رویکردهای تلفیقی

بسیاری از روش ها به منظور دستیابی به اطلاعات دقیق تر درباره موضوع مورد مطالعه، داده های مختلف را با یکدیگر ترکیب می کنند. در دنیای واقعی، ادراک ها اغلب بر پایه تجربه هستند اما شاخص ها تنها ادراک و یا نظر پاسخ دهنده را جمع آوری می کنند. ارزیابی ها می توانند بر پایه داده های اداری و شواهد باشند اما شاخص ها تنها امتیازدهی و یا نمره دهی را از پاسخ دهنده سؤال می کنند. مجموعه های داده ای تولید شده توسط این شاخص ها، پایه های اساسی داده ها را در بر نمی گیرند.

در مقابل، مجموعه های داده ای بسیاری وجود دارد که به دلیل صریح بودن^۱ مدل هایشان، از انواع مختلف داده ها تشکیل شده اند. مثال این مورد می تواند هر یک از داده های نظرسنجی بارومتر^۲ و یا ارزیابی درستی در کره جنوبی^۳ باشد زیرا هر دو شاخص، هم ادراک و هم تجربه را درخواست می کنند. نظرسنجی های پایان خدمت رسانی^۴ و یا نظرسنجی های رضایت مردم، سؤالاتی را درباره آنچه برای پاسخ دهنده اتفاق افتاده، مطرح می کنند و از پاسخ دهنده نیز می خواهند میزان رضایت خود از خدمات دولت را با نمره و یا امتیاز مشخص کنند. داده هایی که از این طریق به دست می آید شامل هر دو مؤلفه تجربه و ارزیابی خواهد بود.

مدل های رایج اندازه گیری فساد:

مدل ها، ابزار جمع آوری داده به شمار می روند. مدل های بسیار زیادی برای جمع آوری داده در دسترس است با این حال برخی از آن ها در اندازه گیری فساد و ضدفساد بیشتر مورد استفاده قرار می گیرند. با در نظرگیری زمینه و اهداف تحقیق می توان به مناسب ترین ترکیب از مدل ها دست یافت.



- 1 . explicit
- 2 . Barometer data
- 3 . South Korea Integrity assessment
- 4 . Exit survey

۱. نظرسنجی: از نظرسنجی می توان برای طیف متفاوتی از پاسخ دهندگان نظیر شهروندان، شرکت ها و مقامات دولتی استفاده نمود؛ نظرسنجی برای جمع آوری تجارب و ادراک پاسخ دهندگان در حوزه های مورد توجه در داخل بخش دولتی و سیستم های حکمرانی مفید است. با این وجود نظرسنجی، اغلب پرهزینه است، نیاز به نیروی انسانی بسیاری دارد و برای نمونه گیری و روایی سنجی^۱ آن مشکلات فنی وجود دارد، به ویژه آنکه حاشیه خطا باید اندازه گیری شود تا کاربران از صحت داده ها اطلاع یابند (برخی نمونه ها: مؤسسه نظرسنجی گالوپ، نظرسنجی پرداخت کنندگان رشوه توسط سازمان شفافیت، تحلیل نرخ بهره ثابت، بارومتر آفریقایی، بارومتر آسیایی، بارومتر عربی، بارومتر آمریکای لاتین، بارومتر آمریکا، یورو بارومتر، نظرسنجی تشخیص حکمرانی و ضد فساد، نظرسنجی کیفیت منطقه ای دولت، نظرسنجی ملی بزه دیدگی جرم، نظرسنجی شاخص رشوه در مناطق شهری کنیا، نظرسنجی های شرکت های بزرگ، نظرسنجی Shudify، شاخص عملکرد مدیریت عمومی).

نظرسنجی متخصصان که اغلب به عنوان شکلی ارزان قیمت از نظرسنجی در نظر گرفته می شود، برای دستیابی به ارزیابی ماهیت و کیفیت سیستم ها مفید است. اما متخصصان معمولاً در یک یا دو منطقه از کشور مستقر هستند و این امر دستیابی داده ها به اختلاف موجود در کشور را با مشکل روبه رو می سازد. در صورت نبود مطالعات محلی، این داده ها ممکن است به طور کامل نشان دهنده مناطق مختلف کشور نباشند (برخی نمونه ها: ارزیابی عملکرد کشوری و نهادی (CPIA)، خانه آزادی آمریکا، سازمان درستکاری جهانی، امتیاز جهانی حق دسترسی به اطلاعات، شاخص شفافیت بودجه، شاخص حکمرانی منابع، سازوکارهای پاسخگویی عمومی، شاخص دموکراسی محیطی، شاخص دموکراسی در محیط زیست (EDI)، شاخص حاکمیت قانون در پروژه عدالت جهانی، شاخص ادراک فساد از سوی سازمان شفافیت جهانی).

۲. سیستم های نظارت و ارزیابی گنجانده شده در فعالیت های دولت و همچنین پروژه ها و برنامه های بین المللی توسعه، ممکن است منجر به تولید مقادیر انبوهی از داده های مرتبط با سیاست شوند. با این حال، کیفیت و نظم جمع آوری داده ها ممکن است منابع مقایسه عملی داده ها در سراسر کشور شود. همچنین آگاهی از محدودیت های ظرفیتی و تمایل دولت در ساخت سیستم های جمع آوری داده که می توانند ضعف ها و کاستی های سیستم را آشکار سازند، از اهمیت برخوردار است. تلاش هایی که برای برقراری استانداردهای مشترک برای نظارت و ارزیابی انجام می پذیرند، جمع آوری داده های قابل مقایسه را تسهیل می سازند (برخی نمونه ها: دستگاه های نظارت و ارزیابی سازمانی در داخل کشور، بررسی خارجی و ارزیابی های داخلی از سیاست های موجود ضد فساد، سیستم ها و سازمان ها برای مثال کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد (UNCAC)، مشارکت دولت باز (OGP)).

۳. جمع سپاری، از اینترنت برای جمع آوری اطلاعات از عموم شهروندان و تحلیل آن‌ها استفاده می‌کند. سکوهاى جمع سپارى برخط که به سرعت در حال گسترش می‌باشند، ابزاری هستند که از طریق وبسایت و یا سیستم پیامکی داده‌های زمان واقعی (Real-time) مربوط به تجارب عموم مردم از حوادث مهم به‌ویژه رشوه و تخلفات انتخاباتی را جمع آوری می‌کنند. افزون بر این، از جمع سپاری می‌توان برای تقویت شفافیت نیز استفاده نمود و این امر از طریق تجمیع دانش مبهم شهروندان از سیاست یا اقدامات و یا جمع آوری نظرات افراد خارج از حلقه «متخصصان» درباره روش‌های مبارزه با فساد و یا چالش‌های پیشروی حکمرانی امکان‌پذیر خواهد بود.

برخی نمونه‌ها: وبسایت من رشوه پرداخته‌ام (مثالی از Kallxo.com در

کوزوو)، بازار رشوه، سکوهاى یوشاهیدی، سکوهاى گزارش‌دهی در سطح ملی نظیر

«مسئول باش» در مونتنگرو

۴. بررسی/آزمون‌های تطابق ارزیابی‌هایی هستند که توسط جامعه مدنی^۱ به‌منظور تعیین میزان تعهد دولت‌ها به قوانین و سیاست‌هایی که توسط خود آن‌ها وضع شده‌اند، انجام می‌شوند. این گونه آزمون‌ها اغلب برای ارزیابی سیستم‌های شفافیت و پاسخگویی مورد استفاده قرار می‌گیرند. سیستم‌های «حق دسترسی به اطلاعات» اغلب با درخواست اطلاعاتی که توسط گروه‌های جامعه مدنی ارایه می‌گردند، آزمون شده و پس از آن جزئیات مربوط به مدت‌زمان تأخیر، کیفیت پاسخ‌ها، سهولت روند درخواست اطلاعات و غیره ثبت می‌شوند. آزمون‌های تطابق همچنین برای تدارکات دولتی^۲ نیز به کار گرفته می‌شوند تا اطمینان حاصل شود اطلاعات مرتبط با مناقصات، قیمت‌های پیشنهادی و یا نتایج آن‌ها به آسانی در دسترس عموم مردم قرار می‌گیرند.

برخی نمونه‌ها: طرح عدالت اجتماعی باز ۲۰۰۶، گروه تحلیل و ارزیابی ۲۰۰۹ (RIT(RaaG،

سازوکار بررسی تطابق UNCAC^۳

مدل‌ها و ابزارهای اندازه‌گیری فساد

مجموعه داده‌ای	مدل	نوع داده‌های تولیدشده	چه چیزی اندازه‌گیری می‌شود؟
گزارش سلامت جهانی Global Integrity	نظرسنجی از متخصصان	ارزیابی	چارچوب قانونی و نحوه اجرای سازوکارهای شفافیت، پاسخگویی و درستکاری

1 - Civil society

2 - Procurement

۳ - همچنین بررسی سازوکار UNCAC از طریق چک‌لیست خودارزیابی که توسط احزاب دولت پرشده است و گزارش بررسی تهیه‌شده توسط دو کشور بررسی‌کننده، داده‌ها و اطلاعاتی را پیرامون تطابق قوانین ملی، سیاست‌ها و اقدامات دولتی با مفاد UNCAC فراهم می‌سازند

مجموعه داده‌ای	مدل	نوع داده‌های تولیدشده	چه چیزی اندازه‌گیری می‌شود؟
شاخص ادراک فساد TI	نظرسنجی	ادراک، تجربه، ارزیابی	ادراک و تجارب فساد
بارومتر جهانی فساد TI	نظرسنجی	ادراک، تجربه	ادراک و تجربه فساد
نظرسنجی پرداخت‌کنندگان رشوه TI	نظرسنجی	ادراک	ادراک فساد
شاخص رشوه کنیا	نظرسنجی	تجربه	تجارب شهروندان از فساد
نظرسنجی شرکت‌های بزرگ	نظرسنجی	تجربه	تجارب بخش خصوصی از پرداخت رشوه به مقامات دولتی در بخش‌های خاص
تشخیص فساد و حکمرانی (GAC)	نظرسنجی	ادراک، تجربه	ادراک و تجارب فساد (فساد اداری)، تصرف دولت، مناقصه، دزدی منابع عمومی، خرید مجوز
نظرسنجی ردیابی هزینه‌های عمومی	مطالعات موردی بر پایه شاخص	داده‌های اداری، تجربی، ارزیابی	جریان منابع از مبدأ تا مقصد و تعیین مکان و مقیاس ناهنجاری [عمل خلاف قانون]
بارومتر آفریقایی، بارومتر لاتین، بارومتر آسیایی، بارومتر عربی	نظرسنجی از شهروندان و خانوارها	درک، تجربه	ادراک و تجارب شهروندان از فساد
Shudify	نظرسنجی توقف دریافت خدمت	تجارب	تجارب شهروندان از پرداخت رشوه در مراکز محلی ارائه خدمت

اندازه‌گیری ضدفساد: شفافیت، پاسخگویی، درستکاری

اندازه‌گیری «ضدفساد» که در مقابل فساد قرار دارد، شامل موارد زیر است:

- اندازه‌گیری هر آنچه برای پیشگیری و یا مبارزه با فساد نیاز است.
- چارچوب‌های حقوقی و سیاسی، ترتیبات نهادی، فرایندها، سازوکارها، اقدامات، خروجی‌ها و نتایج مرتبط با سه مفهوم شفافیت، پاسخگویی و درستکاری

اندازه‌گیری ضدفساد، به معنای اندازه‌گیری شفافیت، پاسخگویی و درستکاری در داخل دولت است. سازوکارهای قوی شفافیت، پاسخگویی و درستکاری می‌توانند از فسادهایی نظیر جریان‌های پنهان

و یا غیرقانونی تقلب، سوءاستفاده مستمر از قدرت، رشوه خواری خرد توسط مقامات دولتی پیشگیری کنند. یک موضوع اصلی که مشخصه هر دو شاخه اندازه گیری [فساد و ضدفساد] به شمار می رود، مناظره جهانی - محلی و به بیان دقیق تر، اندازه گیری ویژگی های ملی برای مقایسه با اندازه گیری بافت سطوح محلی (استان، شهر، اجتماع) است که در راستای پیاده سازی مداخلات مرتبط با سیاستگذاری انجام می گردد.

شفافیت، پاسخگویی و درستکاری به دلیل آنکه دربرگیرنده ایده ها و باورهایی هستند که در مقابل سوءاستفاده از قدرت قرار دارند، اغلب تضمین کننده برچیدگی فساد در نظر گرفته می شوند. این ایده ها شامل باز بودن^۱، واکنش پذیری، مسئولیت، نظم و اخلاق است. باین حال در نظرگیری شفافیت و پاسخگویی به عنوان پایه و اساس سازه های درستکاری می تواند مفید باشد و منجر به افزایش صدا و مشارکت شهروندان گردد و نیز مقامات دولتی را در راستای استفاده قانونی از قدرت برای تحقق اهدافی که از نظر عموم مردم توجیه پذیر هستند تحت تأثیر قرار دهند.^۲

برنامه های شفافیت و پاسخگویی ابزاری هستند که به وسیله آن ها می توان واکنش پذیری (در مقابل بازیگران خارجی) و مسئولیت پذیری (از طریق سازوکارهای داخلی) دولت را در تصمیم گیری و فعالیت هایی نظیر ارایه خدمات عمومی افزایش داد. شفافیت می تواند منجر به پاسخگویی شود که در این صورت، مقامات در مقابل رفتار خود و دولت ها در مقابل عملکرد خود در هر دو بخش ارایه خدمت و سیاست گذاری مسئول در نظر گرفته می شوند. باین حال پاسخگویی تنها از طریق تأمین اطلاعات امکان پذیر نخواهد بود و برای تحقق آن به سازوکارهای دقیق پاسخگویی و پیگیری بررسی های درستکاری نیاز است.

اینک به دلیل اهمیت مفاهیم به کاررفته در حوزه فساد و همچنین استفاده مکرر از آن ها در شاخص های سنجش فساد، به بررسی اجمالی این مفاهیم خواهیم پرداخت.

۱- شفافیت

شفافیت را می توان دسترسی هر دو بخش عمومی (عامه مردم) و دولتی (افراد تشکیل دهنده دولت) به اطلاعات و نیز شفافیت فرایندها، قوانین و تصمیمات دولت تعریف کرد.

سیستم های حق دسترسی به اطلاعات اجزای عملی مدیریت دولتی می باشند و تعهد به اصل شفافیت را منعکس می کنند. اگرچه سیستم های دسترسی به اطلاعات تنها یک قسمت از شفافیت در دولت را تشکیل می دهند باین حال یک مؤلفه کلیدی در تحقق گشودگی و دسترسی به اطلاعات محسوب می شوند. هدف سیستم حق دسترسی به اطلاعات، افزایش شفافیت دولت از طریق ارایه اطلاعات

1 - Openness

۲ - تعریف چارلز سمپفورد از درستکاری، «درک رابطه میان درستکاری، فساد، شفافیت و پاسخگویی»

قابل اعتماد و منظم به عموم مردم و تسهیل روش‌های مناسب و مرتبط برای استفاده از این اطلاعات است. نظارت بر فعالیت‌های سیستم حق دسترسی به اطلاعات می‌تواند تشخیص دهد که آیا ریشه مشکلات در فقدان اراده سیاسی است یا در ظرفیت مدیریتی. سنجش سیستم‌های حق دسترسی به اطلاعات برای نظارت و کنترل بر ثبت و مدیریت اطلاعات، روند افشای اطلاعات و خروجی افشای داوطلبانه اطلاعاتی از جمله منابع داده باز^۱، ممکن است مستلزم دسترسی به داده‌های مرتبط با چارچوب‌های حقوقی و ترتیبات نهادی باشد.

عملکرد بخش دولتی در حوزه‌های تدارکات، مالیات، درآمد، بودجه و منابع انسانی برای تحقق شفافیت در فعالیت‌های دولت مرکزی از اهمیت زیادی برخوردار است. افشا و یا انتشار اطلاعات، اغلب قسمتی از تلاش‌های اصلاحی بخش دولتی را تشکیل می‌دهد که باهدف بهبود اثربخشی در اختصاص منابع و یا ارتقای کارایی و بهره‌وری پیگیری می‌شود. اختصاص بهینه بودجه، معمولاً هدف اولیه تلاش‌هایی نظیر پیگیری سیاست‌های حامی فقرا، حساس به جنسیت و یا سیاست‌های واکنش‌گر به گروه‌های به حاشیه رانده شده است. بااین‌وجود، ارتقای کارایی و صرفه‌جویی در هزینه‌ها نیز از طریق نهادینه کردن شفافیت در فرایندها و مراحل بودجه‌بندی امکان‌پذیر خواهند بود. با به کارگیری مؤلفه باز بودن در طول فرایند مناقصه و با فعالیت‌های تسهیل شده با فناوری می‌توان با صرفه‌جویی در زمان و هزینه‌ی فعالیت‌های مرتبط با تدارکات نیز دست یافت.

همچنین، شفافیت در بخش تدارکات و درآمد منجر به تسهیل شدن فرایند نظارت بر فعالیت‌ها در تمام طول فرایند تدارکات از جمله برگزاری مناقصات، صلاحیت‌ها و پاداش می‌شود. شفافیت در مدیریت منابع انسانی در ارتباط با افشای اطلاعات سیاست‌ها، روندها و اقدامات کارکنان است. اندازه‌گیری شفافیت عملکرد بخش دولتی بر عناصر دسترسی و باز بودن در بخش‌های تدارکات، مالیات، درآمد، بودجه و منابع انسانی تمرکز دارد.

شاخص شفافیت بودجه

پیمایش شفافیت بودجه^۲ یک پیمایش جامع و تحلیلی است و به ارزیابی این مسئله می‌پردازد که آیا دولت‌ها اطلاعات کافی از بودجه در دسترس عموم مردم قرار می‌دهند و یا فرصت‌هایی را برای مشارکت آن‌ها در فرایند بودجه‌بندی در سطوح ملی فراهم می‌سازند. پیمایش شفافیت بودجه، دوسالانه است و برای اولین بار در سال ۲۰۰۶ منتشر گردید.

شاخص شفافیت بودجه رابطه بسیار نزدیکی با شاخص توسعه انسانی، شاخص توسعه مربوط به جنسیت، مقیاس توانمندسازی جنسیتی، آموزش ابتدایی و دسترسی به آب و بهداشت دارد. بااین‌حال در صورتی که تفاوت‌های بین درآمد سرانه و منطقه سازگار باشد، شفافیت بودجه تنها با متغیرهای

1 - Open data

2 - Open Budget Survey

محدودی رابطه آماری خواهد داشت ازجمله بقای نوزادان و اطفال، درصدی از جامعه که آب آشامیدنی باکیفیت بهتر مصرف می کنند و سطوح هزینه بهداشت عمومی^۱.

۲- پاسخگویی

پاسخگویی، «مسئولیت جواب دادن»^۲ است و اشاره به حق شهروندان برای درخواست پاسخ از دولت به سؤالاتی است که آن ها پیرامون سیاست های تصمیم گیری دولت مطرح می کنند. علاوه بر این، پاسخگویی به الزام و تعهد دولت به پاسخگویی اشاره دارد. پاسخگویی دربردارنده «اجرا»^۳ نیز هست و این اشاره به ظرفیتی دارد که براساس آن می توان از عملی شدن اقدامات و نیز دسترسی به سازوکارهای مطالبه خسارت در صورت عدم پاسخگویی اطمینان حاصل کرد^۴. پاسخگویی از منظر دولت ها در نقشی که آن در تضمین ارایه اثربخش خدمات (برای مثال آموزش، بهداشت، رفاه اجتماعی، حمل و نقل و غیره) و نیز در حفظ منافع عمومی (برای مثال: قانون، نظم، امنیت، ایمنی) دارد نمایان می شود.

برای پاسخگویی به بخش عمومی چهار رکن زیر اغلب بیان شده اند:

- پاسخگویی مالی: گزارش های مرتبط با بهره برداری تحقق یافته و یا برنامه ریزی شده از منابع و دفاتر اختصاص داده شده

- پاسخگویی اداری: سیستم های بحرانی کنترل داخلی در دولت

- پاسخگویی سیاسی: انتخابات آزاد و شفاف به عنوان یک نقطه شروع اثربخش برای نظارت

- پاسخگویی اجتماعی: مشارکت مدنی که دربرگیرنده عموم شهروندان و گروه هایی است که خواهان پاسخگویی بیشتر دولت در برابر عملکرد و نتایج به دست آمده در بخش عمومی هستند^۵.

پاسخگویی به پاسخگویی افقی و عمودی طبقه بندی می شود. پاسخگویی افقی به وسیله سازمان های ناظر بر دولت ازجمله مجلس، آموذزمان، نهاد عالی ممیزی و سازمان ضدفساد پیگیری می شود. این سازمان ها مجاز به اجرای ممیزی، بررسی و نیز وضع تحریم در صورت عدم رعایت استانداردها می باشند. مدل های این نوع از پاسخگویی بر یک تئوری تغییر تمرکز دارند که به چهار مرحله تقسیم شده و عبارت اند از: تبیین استانداردها، جمع آوری اطلاعات درباره رفتار، داوری درمورد تخلف رفتارها از هنجارهای پذیرفته شده و در انتها وضع تحریم های اثربخش در صورت مشاهده رفتارهای

1 - Fukuda-Parr et al, Does budget Transparency Lead to Stronger Human Development Outcomes and Commitments to Economic and Social Rights? International Budget Partnership International Budget partnership Working Paper, 2011

2 - Answerability

3 - Enforcement

4 - Andreas Schedler, "Conceptualizing Accountability. In The Self-restraining State Power and Accountability in New Democracies, 1999.

5 - UNDP, "Mainstreaming Anti-Corruption in Development", Anti-corruption Practice Note, 2008

متخلفانه است.^۱ اندازه گیری پاسخگویی افقی می تواند از طریق شاخص های سنجش عملکرد نهادی و یا ردیابی تحریم ها و تخلفات انجام شود. پاسخگویی نهادی می تواند به وسیله سازو کارهایی همچون ممیزی داخلی و خارجی، تجدیدنظر، نظارت، بررسی پارلمانی عملکرد دولت در بخش عمومی، انجام می شود. همچنین ارزیابی های ریسک را می توان به عنوان ابزاری برای اندازه گیری پاسخگویی در نظر گرفت.

پاسخگویی عمودی جامعه مدنی را تشویق می کند تا اصلاح مشکلات را به شیوه ای کارآمد و اثربخش از دولت مطالبه کند با این حال جامعه مدنی از قدرت اندکی برای وضع تحریم برخوردار هست. شکل های عمودی پاسخ گویی با استفاده از ابزارهای گوناگون مقابله ای و حمایتی توسط سازمان های جامعه مدنی پیش برده می شوند. در این میان، ترتیبات پاسخ گویی مورب با استفاده از فرایندهای سیاست گذاری، ردیابی هزینه و بودجه بندی مشارکتی بر ارتباط مستقیم شهروندان با نهادهای پاسخ گویی افقی نظارت می کنند.

با توجه به میزان پذیرش دولت برای انجام اصلاحات و بازرسی و نیز توانایی جامعه مدنی در آشکارسازی مشکلات و مطالبه خسارات، سازوکارهای فوق را می توان به صورت مشارکتی و یا مقابله ای به کار گرفت. از آنجایی که از دولت انتظار می رود مشکلات را شناسایی و اصلاح نماید، یک عنصر تغییر وجود خواهد داشت. نحوه ارایه خدمات در آموزش و پرورش، بهداشت، جنگلداری، آب، محیط زیست و دیگر بخش ها به مرکز توجه برنامه های شفافیت و پاسخ گویی مبدل شده اند که دلیل آن در وهله اول، سابقه ضعیف عملکرد دولت و نیز وجود فساد در محیط های نهادی است. به اشتراک گذاری اطلاعات مربوط به عملکردها و ظرفیت ها، میان دولت و ذی نفعان و نیز کسب اطلاعات دقیق و قابل اعتماد از ذی نفعان می تواند به اولویت سازی بهتر اهداف منجر شود، یک همکاری مشارکتی به وجود آورد و اثربخشی در ارایه خدمات را بهبود بخشد. برنامه های شفافیت در حوزه ارایه خدمات در تحقق اهداف پاسخ گویی نیز تأثیرگذار و از اهمیت برخوردار هستند و اغلب در مداخلات طرف تقاضا باهدف افزایش اثربخشی و یا مداخلاتی که هدف آن ها مهار فساد است، دیده می شوند. حاکمیت قانون را می توان محدود کردن اعمال مستبدانه قدرت در چارچوب هایی قانونی دانست که به خوبی تعریف و تبیین شده اند^۲، به بیانی دقیق تر، حاکمیت قانون یک سیستم متشکل از قوانین و حقوق است که تشکیل جوامع کارآمد و عدالت مدار را امکان پذیر می سازد^۳. حاکمیت قانون، شکل نهایی پاسخ گویی است که به وسیله آن بازداشت افراد ممکن می شود و بازپرسی را می توان از طریق

1 - Mick Moore and Graham Teskey. *The CAR Framework: Capability, Responsiveness. What Do These Terms Mean, Collectively and individually? A Discussion Note for DFID and Conflict Advice*, 2006.

2 - Oxford Dictionary

3 - World Justice Project, <http://worldjusticeproject.org/what-rule-law>

اجرای قانون پیگیری کرد تا امکان مطالبه پاسخ گویی از متخلفان قبل از حضور در دادگاه فراهم شود و براساس آن مجازات شوند. اندازه گیری حاکمیت قانون ممکن است بر قدرت و اثربخشی اجرای قانون و نهادهای قضایی و اصلاحی تمرکز داشته باشد و دربرگیرنده مفاهیم عدالت، گشودگی و نیز دسترسی افرادی همچون فقرا و گروه های به حاشیه رانده شده به خدمات قضایی باشد.

درستکاری به دلیل آنکه در حوزه فساد و ضدفساد مورد استفاده قرار گرفته است در دولایه فردی و ملی تعریف می شود. درستکاری در سطح ملی به قدرت و اثربخشی چندین رکن از سیستم حکمرانی کشور اشاره دارد. این ارکان با یکدیگر خطرات فساد را مدیریت و در مبارزه با آن با یکدیگر همکاری می کنند: سه قوه مقننه، مجریه و قضاییه، بخش دولتی، سیستم اجرای قانون، سازمان دهندگان پروسه انتخابات، آموذزمان، نهاد ممیزی، سازمان های ضدفساد، احزاب سیاسی، رسانه ها، جامعه مدنی و کسب و کارها.^۱ علاوه بر درستکاری در سطح ملی، متخصصان اغلب از مفهوم درستکاری نهادی نظیر درستکاری قضایی برای اشاره به درستکاری یک نهاد و یا بخش خاص استفاده می کنند.

درستکاری در سطح فردی به اخلاق مداری و مسئولیت پذیری فردی اشاره دارد که همه مقامات دولتی باید از آن برخوردار باشند. این مدل ها در محدودیت های تعارض منافع منعکس می شوند که براساس آن سازمان های دولتی می توانند کارمندان خود را موظف به رعایت استانداردهای مشخصی بنمایند که از یک کارمند بخش دولتی انتظار می رود. به همین شکل، سیستم های افشای مالی رفتار مقامات را از نظر تعارضاتی که ممکن است باعث به خطر افتادن درستکاری آنها شوند و یا فرصت کسب درآمد غیرقانونی را برای آنها فراهم آورند، تحت نظارت قرار می دهند. اندازه گیری درستکاری از قوانینی نشأت می گیرد که تبیین گر اصول اخلاقی آن دسته از قوانینی هستند که فساد خرد آنها را نقض کرده است.

شاخص های ترکیبی بیش از یک دهه است که این شاخص ها به دلایل گوناگونی حوزه اندازه گیری فساد (و ضدفساد) تحت تسلط خود دارد. شاخص های ترکیبی باهدف پوشش وسیع محلی، پوشش کشوری-جهانی و یا هر دو، نقاط داده ای بسیاری را جمع آوری می کند. برای مثال سازمان درستکاری جهانی^۲ برای تعداد محدودی از کشورها، از یک مجموعه تلاش انجام گرفته نقاط داده ای بسیاری را در حوزه های مختلف ضدفساد به دست می آورد و آنها را مورد مقایسه قرار می دهد. در مقابل، شاخص های حکمرانی جهانی به منظور دستیابی به پوشش جهانی، داده های بسیاری از پروژه های متفاوت را مورد مقایسه قرار می دهد. هر چه تعداد نقاط داده ای بیشتر باشد دقت افزایش می یابد به شرطی که مفاهیم یکسانی در طول زمان اندازه گیری شود.

1 - National Integrity System(NIS) Assessment, Transparency International, <http://www.transparency.org/whatwedo/nis>

۲ - سازمانی مستقل و غیرانتفاعی است که به منظور نظارت بر شفافیت و پاسخگویی، با استفاده از تیم هایی محلی از محققان و روزنامه نگاران به روند فساد در دولت های جهان می پردازد.

در روزهای آغازین شاخص‌های ترکیبی، این نوع مدل‌ها پیشرو بوده و روش‌های جامع و وسیعی را برای خلاصه‌سازی، ترکیب و سازمان‌دهی داده‌ها ارائه کرده و دربردارنده سنجش‌های تکمیلی حکمرانی با یک شاخص واحد بودند. همان‌گونه که پیش‌تر بیان شد، این تلاشی برای اندازه‌گیری پدیده‌هایی پیچیده و فراگیر نظیر فساد و یا حکمرانی است. با این حال، مسائل آماری متفاوتی در ارتباط با داده‌های ترکیبی وجود دارد که قبل از انتخاب این نوع داده‌ها برای ردیابی پیشرفت فعالیت‌های حاصل در ضدفساد و یا حکمرانی باید، توجه ویژه‌ای به آن‌ها معطوف شود. اگرچه مقایسه عاملان دارای عملکرد بالا و پایین^۱ با نتایج متفاوتی از حاشیه خطا، مطلوب است اما اغلب یک حلقه گمشده از «عاملان با عملکرد متوسط» وجود دارد که نتایج آن‌ها با هیچ‌یک از معانی عام سازگار نیست. برای مثال تغییر در رتبه و یا نمره شاخص ادراک فساد (CPI) می‌تواند ناشی از یک یا چند عامل زیر باشد:

- تغییر در تعداد کلی کشورهای موجود در فهرست؛
- تغییر در تعداد کلی منابع داده‌ای و منابعی که دقیقاً برای محاسبه نمره کشورها در طول سال‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرند.
- تغییر در روش‌شناسی شاخص‌های ادراک فساد که هر سال مورد استفاده قرار می‌گیرد (UNDP, 2009).

علاوه بر این، چالش دیگر پیشروی، شناسایی چیزی است که باید اندازه‌گیری شود تا داده‌های به‌دست‌آمده وسعت فساد را در منطقه موردنظر به دقیق‌ترین شکل جمع‌آوری کنند. برای مثال، کشورهایی که از نظر سازمان شفافیت بین‌المللی، شاخص ضعیفی را به لحاظ احساس فساد دارا هستند، در بالای فهرست شاخص پنهان‌کاری مالی^۲ (که به وسیله شبکه عدالت مالیاتی منتشر می‌شود) قرار دارند.

اگرچه ممکن است انواع مختلف شاخص‌های ترکیبی در اندازه‌گیری تأثیر تلاش‌های ضدفساد مفید نباشند اما این شاخص‌ها هنوز هم در اندازه‌گیری فساد از نظر پشتیبانی مهم در نظر گرفته می‌شوند. این شاخص‌ها مقایسه عملکرد کشور را به‌طور گسترده در بخش‌های ویژه و یا حوزه‌های موردعلاقه ممکن می‌سازند. با این وجود، مقایسه‌های یادشده باید با دقت انجام شوند. به‌رغم محدودیت‌های موجود در روش‌شناسی، اندازه‌گیری‌های ترکیبی به‌صورت متداول توسط دولت‌ها، خیرین و دانشگاه‌ها مورد استفاده قرار گرفته‌اند. در این حال، یکی از مهم‌ترین معایب این اندازه‌گیری‌ها رویکرد گسترده آن‌ها در اندازه‌گیری است.

معایب شاخص‌های ترکیبی عبارت‌اند از:

۱. با توجه به اینکه ادراک واقعی نیستند و می‌توانند انعکاس یک حقیقت تحریف‌شده باشند،

1 - High/low performers

2 - Financial secrecy

ادراکی که از اندازه گیری های ترکیبی به دست می آید اغلب از سوی منتقدان نادرست و یا ناقص در نظر گرفته می شوند. برای مثال در صورتی که مرجع ادراک از یک فرد متخصص به یک فرد عامی تغییر یابد به احتمال زیاد درکی که از فساد بیان خواهد شد تغییر می کند. یک فساد بزرگ در یک کشور می تواند به آسانی منجر به سنجشی مغرضانه [توسط عامه مردم] گردد. زمانی که بررسی های مبتنی بر ادراک و بررسی های مبتنی بر تجربه مورد مقایسه قرار گرفت، اختلاف قابل توجهی میان ادراک افراد و تجربه واقعی آنان از فساد در یک کشور خاص یافت شد...

۲. عمل مقایسه در طول زمان می تواند مشکل ساز باشد زیرا روش شناسی و منابع داده ای بسیاری از شاخص های ترکیبی هر ساله تغییر می یابند. این تغییر می تواند ناشی از بهبود ساختار شاخص ها و یا دسترسی (و یا عدم دسترسی) به منابع داده ها، به ویژه در کشورهای کم درآمد و یا کشورهای مستعد تقابل باشد^۱.

۳. ترکیب تعداد بسیاری از نقاط داده ای نه تنها ممکن است منجر به عدم موفقیت در اصلاح برخی از حوزه های ویژه شود بلکه به طور مشابه نمرات ضعیف در شاخص های اساسی را نیز مبهم می سازد^۲.

۴. از دیگر ضعف های ترکیب، عدم حضور کشورها در این شاخص ها است. حذف تعداد زیادی از کشورها از رتبه بندی بدین معنا است که رتبه بندی براساس این شاخص ها می تواند گمراه کننده باشد^۳.

۵. انتقاد اصلی وارد شده بر شاخص های ترکیبی غیرقابل تفکیک بودن آنها است. تفکیک این شاخص ها براساس درآمد، جنسیت و غیره بسیار دشوار است از این رو نمی توان از آنها برای هدایت برنامه ریزی و نظارت استفاده کرد به گونه ای که به تأثیر گذاری بر زنان و فقرا حساس باشند

پایان سخن

چنان که شاهد بودیم، فساد، سوءاستفاده از قدرت دولتی در راستای دستیابی به منافع شخصی است. داده های مرتبط با فساد از منظری کلی، به چهار دسته تقسیم می شوند: ۱. ادراکی، ۲. تجربی، ۳. ارزیابی، ۴. اداری. برخی از مدل ها مانند داده های نظرسنجی بارومتر و یا ارزیابی درستکاری در کره جنوبی از ترکیب چند نوع داده تشکیل شده اند، زیرا هر دو این شاخص ها هم ادراک و هم تجربه را درخواست می کنند.

مدل ها، ابزار جمع آوری داده به شمار می روند. مدل های بسیار زیادی برای جمع آوری داده در

1 -Fredrik Galtung, "Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption indices, in Measuring Corruption, 2009.

2 -Christiane Arndt, and Charles Omen, Uses and Abuses of Governance Indicators. OECD, 2006

3 -Galtung 2006; Arndt and Oman 2006

دسترس است با این حال برخی از آن‌ها در اندازه‌گیری فساد و ضدفساد بیشتر مورد استفاده قرار می‌گیرند. در این حال، چهار مدل رایج عبارت‌اند از: ۱- نظرسنجی: که از آن می‌توان برای طیف متفاوتی از پاسخ‌دهندگان نظیر شهروندان، شرکت‌ها و مقامات دولتی استفاده نمود؛ نظرسنجی متخصصان که اغلب فرم ارزیابی از نظرسنجی در نظر گرفته می‌شود برای دستیابی به ارزیابی ماهیت و کیفیت سیستم‌ها مفید می‌باشند. ۲- سیستم‌های نظارت و ارزیابی گنجانده‌شده در فعالیت‌های دولت و همچنین پروژه‌ها و برنامه‌های بین‌المللی توسعه که ممکن است منجر به تولید مقادیر انبوهی از داده‌های مرتبط با سیاست شوند. ۳- جمع‌سپاری که از اینترنت برای جمع‌آوری اطلاعات از عموم شهروندان و تحلیل آن‌ها استفاده می‌کند. ۴- بررسی/آزمون‌های تطابق ارزیابی‌ها که توسط جامعه مدنی به منظور تعیین میزان تعهد دولت‌ها به قوانین و سیاست‌هایی که توسط خود آن‌ها وضع شده‌اند، انجام می‌شوند.

اندازه‌گیری ضدفساد، به معنای اندازه‌گیری شفافیت، پاسخگویی و درستکاری در داخل دولت است. شفافیت، پاسخگویی و درستکاری به‌دلیل آنکه دربرگیرنده ایده‌ها و باورهایی هستند که در مقابل سوءاستفاده از قدرت قرار دارند، اغلب تضمین‌کننده برچیدگی فساد در نظر گرفته می‌شوند. شفافیت را می‌توان دسترسی هر دو بخش عمومی (عامه مردم) و دولتی (افراد تشکیل‌دهنده دولت) به اطلاعات و نیز شفافیت فرایندها، قوانین و تصمیمات دولت تعریف کرد. پاسخگویی، «مسئولیت جواب دادن» است و اشاره به حق شهروندان برای درخواست پاسخ از دولت به سؤالاتی است که آن‌ها پیرامون سیاست‌های تصمیم‌گیری دولت مطرح می‌کنند. درستکاری در سطح ملی به قدرت و اثربخشی چندین رکن از نظام حکمرانی کشور اشاره دارد. درستکاری در سطح فردی به اخلاق‌مداری و مسئولیت‌پذیری فردی اشاره دارد که همه مقامات دولتی می‌بایست از آن‌ها برخوردار باشند.

مفاهیم شفافیت، پاسخگویی و درستکاری هر یک ارتباط بسیار نزدیکی با دیگری دارد. شفافیت به‌تنهایی غیر از اطلاع‌رسانی کاربرد دیگری ندارد، مگر اینکه به‌عنوان یک اهرم قدرت مورد استفاده قرار گیرد تا دولت را وادار به پاسخگویی در رابطه با عملکرد خود کند. پاسخگویی می‌تواند افقی باشد که در آن سازمان‌های نظارتی در داخل سیستم‌های دولتی بر یکدیگر نفوذ دارند و یا می‌تواند عمودی باشد که در این نوع از پاسخگویی شهروندان آگاه، از طریق فرایندهای مشارکتی و یا فن‌های مقابله‌ای دولت را ملزم به پاسخگویی می‌کنند. درستکاری بر سیستم‌ها، فرایندها و رفتارهایی که در مقابله با پاسخگویی به‌وجود می‌آیند، تمرکز دارد و می‌تواند به‌عنوان پیش‌برنده، پیش‌نیاز و یا کنترل‌کننده رفتارهای غیراخلاقی عمل کند. شاخص‌های ترکیبی باهدف پوشش وسیع محلی، پوشش کشوری-جهانی و یا هر دو، نقاط داده‌ای بسیاری را جمع‌آوری می‌کند. یکی از مهم‌ترین معایب این اندازه‌گیری‌ها رویکرد گسترده آن‌ها در اندازه‌گیری است.

فهرست منابع

- 1- Andy McDevitt, Gateway: Mapping the Corruption Assessment Landscape, Transparency International, 2012
- 2- Christiane Arndt, and Charles Omen, Uses and Abuses of Governance Indicators. OECD, 2006
- 3- Fredrik Galtung, "Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption indices, in Measuring Corruption, 2009.
- 4- Galtung 2006; Arndt and Oman 2006
- 5- Johnson et al, Mapping evidence gaps in anti-corruption: Assessing the state of the operationally relevant evidence donors actions and approaches to reducing corruption, u4, 2012.
- 6- Melissa Thomas, "What Do the Worldwide Governance Indicators Measure? European Journal of Development Research, 2010
- 7- Phil Matsheza and Anga R. Timilsina, Anti-corruption Interventions for Poverty Reduction of the MDGs and Promoting Sustainable Development, UNDP, 2008
- 8- Transparency International [http:// www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2/](http://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/2/). Also see Robert Klugaard, Controlling Corruption

جغرافیای فساد در حوزه شهرسازی

دکتر رضا عارف^۱

چکیده

«جغرافیای فساد در حوزه شهرسازی»، به حدود و ثغور فرایند شهرسازی و مواضع فساد در این گستره می‌پردازد، از این رهگذر، در گام نخست با تمایز میان دو استعمال مختلف عبارت «شهرسازی» تعریفی از «شهرسازی» را ارائه می‌کند و در گام‌های بعدی ابتدا مسائل مهم در قلمرو شهرسازی را احصا می‌نماید آنگاه به تناسب هر مسئله، مهم‌ترین گلوگاه‌های فساد در آن مسئله را برمی‌شمارد. داده‌های اولیه این مقاله از خلال مصاحبه علمی، اسناد مکتوب کتابخانه‌ای و گزارش‌های اداره کل بازرسی امور شهرسازی سازمان بازرسی کل کشور گردآوری شده است. نویسنده از پس پرداختن به هریک از گلوگاه‌های فساد در شهرسازی، در راستای عملیاتی و کاربردی‌سازی دستاوردهای مقاله کلیدی‌ترین پرسش‌های ناظر به هر گلوگاه را طرح می‌کند و در مجموع با طرح بیش از بیست پرسش و پاسخ به آن‌ها، ماحصل مباحث نظری مربوط به گلوگاه‌ها را از نظریه صرف بودن خارج می‌کند و تا حدی چگونگی پیاده‌سازی آن‌ها را روشن می‌سازد.

واژگان کلیدی: شهرسازی، حقوق شهروندی، نظارت، گلوگاه فساد، تراکم فروشی، تبانی

تفاوت شهرسازی با مهندسی شهری^۱ در این است که شهرسازی به طراحی نمای کلی شهر می‌پردازد و وارد جزئیات نمی‌شود حال آنکه مهندسی شهری به جزئیات می‌پردازد و مثلاً یک خیابان را با ویژگی‌های مشخص و جزئی ترسیم می‌کند (پایگاه اطلاع رسانی ویکیپدیا، ۲۰۱۹). عمده فعالیت‌های مهندسی شهری شامل موارد زیر است: تعیین، طراحی، ساخت و نگهداری خیابان‌ها، پیاده‌روها، شبکه‌های آب‌رسانی، فاضلاب‌ها، روشنایی خیابان‌ها، مدیریت و دفع زباله‌های جامد شهری، انبارهای ذخیره‌سازی مواد فله‌ای^۲ گوناگونی که برای نگهداری و تعمیرات عمومی، پارک‌های عمومی و زیرساخت دوجرخه‌سواری^۳ به کار می‌رود، شبکه‌های توزیع محلی خدمات الکتریکی و ارتباطی، بهینه‌سازی شبکه‌های جمع‌آوری زباله و شبکه‌های خدمات اتوبوس‌رانی (پایگاه اطلاع رسانی ویکیپدیا، ۲۰۱۹).

با توجه به آنچه بیان شد حدود و ثغور «شهرسازی» در معنای نخست آن مشخص می‌شود پس از این نوبت به بررسی معنای دوم «شهرسازی» می‌رسد.

شهرسازی به مثابه یک رشته علمی

پیش از پرداختن به معنای دوم «شهرسازی» باید توجه داشت که فرایند شهرسازی که در بخش پیشین ذکر آن گذشت متضمن اموری به شرح زیر است: تهیه طرح‌ها و نقشه‌های شهری و منطقه‌ای، ارزیابی و تأیید نقشه‌های ساخت و ساز، برنامه‌ریزی و طراحی شهرها و شهرک‌های جدید مسکونی، تجاری و صنعتی، اجرای پروژه‌های ساختمانی و شهرسازی، ساخت محوطه‌ها، تفکیک اراضی، نظارت بر اجرای پروژه‌های ساختمانی و شهرسازی، بررسی نتایج و اثرات انواع پروژه‌های عمرانی روی مسائل شهری و شهرنشینی و اتخاذ تدابیری برای کاهش اثرات سوء زندگی شهری، برنامه‌ریزی و مدیریت سیستم حمل و نقل شهری و تلاش به منظور توسعه آن، طراحی اولیه یا مجدد خیابان‌ها و معابر با هدف افزایش ایمنی و راحتی همه افراد جامعه و کاهش ترافیک و ازدحام، مکان‌یابی عناصر و کاربری‌های گوناگون شهری (پایگاه اطلاع رسانی باشگاه خبرنگاران جوان، ۲۰۱۹) و مانند آن.

تمام امور فوق که در فرایند شهرسازی مندرج است نشان از آن دارد که شهرسازی به مثابه یک رشته علمی مستلزم اطلاع و آگاهی در زمینه‌های متنوع زیر است: برنامه‌ریزی شهری (که غالباً بر کاربری اراضی متمرکز است و چگونگی اختصاص فضا و پهنه شهر به فعالیت‌های صنعتی، تجاری و مسکونی را بررسی می‌کند)، برنامه‌ریزی حمل و نقل، برنامه‌ریزی منطقه‌ای یا اقتصادی و اجتماعی (که برای اقشار مختلف یا برای اقوام مختلفی که در مکان‌های مختلف یک شهر زندگی می‌کنند، برنامه‌ریزی می‌کند)، برنامه‌ریزی شبکه‌های زیرساختی مثل آب، برق، گاز و تلفن، برنامه‌ریزی محیط زیست (که مخاطرات

1 - Municipal Engineering

۲ - نمک، شن و مانند آن

3 - Cycling Infrastructure

زیست محیطی مثل زلزله و سیل و راه‌های رویارویی با آن و تأثیرات سوء انسان بر محیط‌زیست را مورد مطالعه قرار می‌دهد)، طراحی شهری (که انسان را با تمام خصوصیات جسمی، روحی و معنویش لحاظ می‌کند و با توجه به مناسبات انسان با محیط فیزیکی پیرامون خود، به طراحی سه‌بعدی شهر می‌پردازد)؛ (پایگاه اطلاع‌رسانی بیتوته، ۲۰۱۹) بنابراین «شهرسازی» به‌مثابه یک رشته علمی، دانشی میان‌رشته‌ای از زیرمجموعه‌های مهندسی است که از دانش‌های طراحی شهری، برنامه‌ریزی شهری، برنامه‌ریزی منطقه‌ای و مدیریت شهری تغذیه می‌کند و روشمندی شهرسازی به‌مثابه فرایند را تضمین می‌کند. به‌بیان دیگر، علم شهرسازی، دانشی است که روش و چگونگی پیشبرد فرایندهای شهرسازانه را به عهده دارد و در تعریف «شهرسازی» به‌مثابه یک فرایند با قید «روشمند» به آن اشاره شد. در این علم با نحوه تهیه طرح‌های توسعه شهری، منطقه‌ای و ناحیه‌ای مورد نیاز کشور، نسبت میان برنامه‌های مختلف شهرسازی، نظارت و مراقبت بر توسعه پایدار شهری، منطقه‌ای و ناحیه‌ای براساس سیاست‌ها و طرح‌های مصوب، چگونگی بهبود محیط شهری، روش‌های برتر تصمیم‌گیری محیط شهری، روش‌های اجرای استراتژی محیطی و مدیریت شهری، روش‌های مؤثر برای به کارگیری منابع موجود در راستای مدیریت شهری پایدار، نظم‌دهی ظاهری (شکلی) و عملکردی به سکونتگاه‌های انسانی و امثال این مسائل سروکار داریم (پایگاه اطلاع‌رسانی ویکیدیا، ۲۰۱۹).

در تعریف بالا سه نکته درمورد «شهرسازی» به‌مثابه رشته علمی ذکر شده است:

۱. اینکه معنای دوم «شهرسازی» به‌منزله روش‌شناسی برای معنای نخست «شهرسازی» است؛
۲. اینکه دانشی میان‌رشته‌ای است و از چند دانش دیگر (که ذکرشان گذشت) تغذیه می‌کند؛
۳. اینکه با چه مسائل و اموری سروکار دارد.

روشن شدن وجه تمایز و تفاوت میان فرایند شهرسازی با دانش شهرسازی، نخستین مقدمات درک یکی از مواضع فساد در این حوزه را فراهم می‌کند؛ از این موضع می‌توان به «شکاف میان فرایند و فعالیت‌های شهرسازانه از دانش شهرسازی» یاد کرد؛ به عبارت دیگر شکاف میان نظر و عمل در حوزه شهرسازی که به‌زودی به بررسی این موضع از فساد پرداخته خواهد شد.

مسائل و گلوگاه‌های فساد در حوزه شهرسازی

مقاله پیش‌رو، به فساد در قلمرو معنای نخست شهرسازی می‌پردازد؛ یعنی شهرسازی به‌مثابه یک فرایند. درک فسادهای این حوزه علاوه بر تشخیص یا تعیین حدود چیستی شهرسازی، که با ارائه تعریف میسر می‌شود و ذکرش گذشت، مسبوق به پیش‌نیازهای دیگری نیز هست که از آن جمله، شناسایی مسائل و موضوعات مطرح در این حوزه است؛ به دیگر سخن، پیش از آنکه بتوان مفاسد حوزه شهرسازی را گردآوری و فهرست کرد، لازم است نخست مجموعه مسائل و موضوعات حوزه شهرسازی معلوم شود تا پس از آن فسادهای شایع در هر مورد شناسایی گردد.

پیش از این در بحث از چستی شهرسازی بنا بر ضرورت، به مسائل و موضوعات شهرسازی اشاره‌ای شد و فهرستی از آن‌ها ارائه گردید. اقتضای بررسی‌های علمی و روشمند آن است که این مسائل و موضوعات به گونه‌ای قاعده‌مند، با هدف سهولت در مراجعه و بهره‌گیری‌های علمی، در گروه‌هایی دسته‌بندی شوند؛ از این رو این سؤال طرح می‌شود که آیا مجموع مسائل و موضوعات حوزه شهرسازی قابلیت دسته‌بندی‌های قاعده‌مند را دارند؟ اگر پاسخ مثبت است این دسته‌بندی به چه صورت است؟ طبعاً صاحب‌نظران پاسخ‌های مختلفی به پرسش بالا می‌دهد؛ برخی مسائل مهم شهرسازی در ایران امروز را به شرح زیر می‌دانند:

۱. معنا؛
 ۲. ارتباط متقابل انسان و محیط؛
 ۳. نظریه پردازی؛
 ۴. فرایند تولید و بازتولید دانش؛
 ۵. نظام مدیریت شهری (براتی، ناصر، ۱۳۸۵: ص ۲۶-۵).
- برخی دیگر معتقدند مسائلی را که حوزه شهرسازی به آن مبتلا است می‌توان از رویکرد موضوعی دسته‌بندی کرد و در این دسته‌بندی، مسائل این حوزه را عبارت می‌دانند از:
- ۱) مسائل مربوط به فرایند مطالعات و پژوهش‌های علمی و فنی حوزه شهرسازی؛
 - ۲) مسائل مربوط به فرایند طراحی و ارائه طرح‌های توسعه شهری؛
 - ۳) مسائل مربوط به فرایند تصویب طرح‌های توسعه شهری؛
 - ۴) مسائل مربوط به فرایند اجرای طرح‌های توسعه شهری؛
 - ۵) مسائل مربوط به فرایند ساخت‌وسازها و نظام مهندسی که بر مبنای طرح‌های توسعه شهری صورت می‌گیرد؛
 - ۶) مسائل مربوط به فرایند نظارت (عارف، رضا، ۱۳۹۸).
- نویسنده بنا بر مقتضیات این مقاله و با نظر به مباحث آتی که درباره فساد مد نظر دارد، مهم‌ترین اقسام مسائل و موضوعات حوزه شهرسازی را که این حوزه با آن مواجه و ناگزیر به اتخاذ موضع در قبال آن‌ها است، به حصر استقرایی^۱ به شرح زیر می‌داند:
۱. تعدد دستگاه‌های فعال در این حوزه و کیفیت هماهنگی میان آن‌ها؛
 ۲. مقررات و فرایند وضع و تأمین ضمانت اجرایی آن‌ها؛
 ۳. سیاست‌ها و فرایند سیاست‌گذاری‌ها (پاگ، سدريک، ۱۳۸۳: ص ۱۳)؛
 ۴. مطالعات علمی و فنی برنامه‌ها، طرح‌ها و فرایند این مطالعات؛

۱ - مراد از حصر استقرایی، آن است که جست‌وجوی نویسنده تا کنون این اقسام را شناسایی کرده‌است اما از نظر عقلی محال نیست که در آینده مورد یا موارد دیگری نیز یافت شود.

۵. کیفیت و چگونگی اجرا؛

۶. شیوه‌های نظارت، ارزیابی و نظام پاداش و کیفر؛

۷. کم و کیف حقوق شهروندی و مشارکت مردمی.

اکنون با توجه به مجموع مسائل مذکور در حوزه شهرسازی می‌توان به بررسی گلوگاه‌های فساد در این حوزه پرداخت. درباره گلوگاه‌های فساد نیز اختلاف نظرهایی مانند اختلاف نظرهای یادشده درباره مسائل این حوزه، به چشم می‌خورد. برخی بر این باورند که گلوگاه فساد در حوزه شهرسازی جایی است که امکان تبانی میان اشخاص ذی‌نفع وجود دارد (عارف، رضا، ۱۳۹۸) و برخی فهرست گلوگاه‌های فساد در حوزه شهرسازی را عبارت می‌دانند از:

(۱) امکان تبانی؛

(۲) اختیارات بی‌حد و حصر برخی مراجع شهرسازی مثلاً اختیارات کمیسیون‌های بررسی و تصویب طرح‌ها؛ ازجمله مواضع فسادخیز در این مورد آن است که این کمیسیون‌ها می‌توانند همان طرحی را که خود تصویب کرده‌اند تغییر دهند؛

(۳) ساختارهای نادرستی که اجازه بسیاری از مفاسد ازجمله زمین‌خواری را می‌دهد؛ مثلاً تغییر کاربری زمین بدون پرداخت عوارض ناشی از ارزش‌افزوده؛ روشن است که بنا بر قانون حفظ اراضی، باغات و زراعات، کسی که تغییر کاربری می‌دهد باید ۸۰ درصد نرخ روز زمین را به خزانه کل کشور واریز نماید. اگر این بند قانونی رعایت می‌شد تغییر کاربری برای کسی به‌صرفه نبود و لذا گسترش نمی‌یافت؛

(۴) مجوزهای خاص: که توسط برخی شوراهای بدون پشتوانه قانونی، مثل شورای معماری شهرداری یا کمیسیون ماده ۱۰۰ به برخی افراد داده می‌شود؛ این شوراها ابتدا با کارکرد مشورتی تشکیل شدند و به تدریج کارکرد تصمیم‌گیرانه یافتند؛

(۵) عدم نظارت صحیح بر اجرای طرح‌ها.

نویسنده برخلاف دیدگاه بالا، گلوگاه فساد را چنین تعریف می‌کند:

گلوگاه فساد، مدخل، ورودی و جایگاهی است که از آنجا مفاسدی چند، وارد دستگاه اداری می‌شود؛ به این معنا که اگر این مدخل، ورودی یا همان گلوگاه، کنترل یا مسدود شود در نتیجه وقوع آن مفاسد نیز کنترل یا قطع می‌گردد؛ ازاین‌رو میان گلوگاه فساد با مفاسد وارده از آن، نوعی رابطه سببیت برقرار است.

با این توضیح، مهم‌ترین گلوگاه‌های فساد و موضعی را که باب ورود مفاسد مختلف به حوزه شهرسازی است، به شرح زیر می‌توان نام برد.

(۱) فقدان متولی مشخص، عملکرد جزیره‌ای و ناهماهنگ

علاوه بر وزارت مسکن و شهرسازی و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، شهرداری، وزارت

کشور و بنیاد مسکن نیز دستگاه‌هایی هستند که در حوزه شهرسازی فعالیت می‌کنند بنابراین ازجمله مسائل و موضوعاتی که تمام این دستگاه‌ها با آن مواجه‌اند و باید درباره آن موضع‌گیری کنند، چگونگی هماهنگی با سایر دستگاه‌های فعال در این حوزه و پرهیز از آناشیسیم ناآگاهانه مدیریتی یا به یک معنا پرهیز از نوعی هرج‌ومرج‌گرایی ناخواسته است تا به این وسیله زمینه‌های همکاری و پرهیز از موازی‌کاری یا پرهیز از اقداماتی که در تعارض با اقدامات سایر دستگاه‌ها است محقق شود (عارف، رضا، ۱۳۹۸)؛ ازاین‌رو در حوزه شهرسازی ازجمله پرسش‌های اساسی این است که فرایند ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های مختلف فعال در این عرصه چیست و هماهنگ‌کننده کدام است؟ توجه به این مسئله و پاسخ به پرسش یادشده در بحث مبارزه با فسادهای شایع در شهرسازی اهمیت چشمگیری دارد.

شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (وابسته به وزارت مسکن)، بنا بر قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، ۱۳۵۱: ماده ۱)، به‌عنوان متولی و راهبر در حوزه شهرسازی تعیین شده است. این شورا، که متشکل از وزرای اصلی و مهم در حوزه شهرسازی است، وظیفه راهبری و ایجاد هماهنگی میان وزارت مسکن و شهرسازی و شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، شهرداری، وزارت کشور و بنیاد مسکن را به عهده دارد اما مشاهدات عینی دال بر این است که خود وزرا در شورا حضور نمی‌یابند و این شورا تاکنون نتوانسته این راهبری را چنان‌که باید انجام دهد و مصوبات آن نیز ضمانت اجرایی ندارد.

شهرداری، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت کشور و بنیاد مسکن هریک به‌طور مجزا، مستقل و جزیره‌ای در چارچوب شرح وظایف خود در امور شهرسازی فعالیت می‌کنند. مثلاً در زمینه بافت‌های فرسوده شرکتی که زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی است^۱ به مطالعه، ارائه و اجرای طرح در این زمینه می‌پردازد؛ به موازات این شرکت، شهرداری تهران نیز سازمانی^۲ دارد که اساساً وزارت مسکن و شهرسازی را قبول ندارد (عارف، رضا، ۱۳۹۸).

فقدان متولی مشخص و تعدد فعالان و فعالیت‌های جزیره‌ای و در یک کلام نوعی آناشیسیم ناآگاهانه مدیریتی در حوزه شهرسازی به گونه‌های مختلفی می‌تواند به فساد منجر شود:

۱-۱. اینکه نامشخص بودن متولی به بی‌متولی بودن بیانجامد؛ ازاین‌رو در انجام یا ترک فعل، رعایت یا عدم رعایت قوانین مقررات، ضرر زدن به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عموم یا گروهی از مردم، دستگاه خاصی متولی نیست و به تبع آن دستگاه خاصی پاسخگو نیز نخواهد بود. چه‌بسا خواننده این مقاله، شرایطی را تجربه کرده باشد که در آن هیچ دستگاهی مسئولیت رفع یک مشکل یا حل یک مسئله را به عهده نمی‌گیرد بلکه هریک مسئولیت را بر عهده دیگری و در حیطه

۱ - شرکت بازآفرینی شهری

۲ - سازمان نوسازی شهر تهران

وظایف او می‌داند. در شرایطی که متولیان امور مشخص نباشند و تقسیم کار به درستی صورت نگرفته باشد، به دلیل اینکه برخی از مسئولیت‌ها متولی مشخصی ندارد، امکان سوءاستفاده از موقعیت، امکانات، اطلاعات، انحراف منابع، تخریب، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی، میسر است.

۲-۱. اینکه نامشخص بودن متولی، به تعدد متولیان بیانجامد؛ این خاستگاه مصداق به کارگیری دو یا چند آشپز صاحب‌نظر برای غذای واحد است. موازی کاری‌ها از درون این خاستگاه زاده می‌شود. تداخل وظایف از جمله تبعات عهده‌گیری یک وظیفه واحد توسط چند دستگاه است و این نیز موجب می‌شود که هیچ‌یک در این خصوص پاسخگو نباشند؛ افزون اینکه گاه هریک از دستگاه‌ها انجام امور محوله را تا زمان پیش‌قدم شدن دیگری به تأخیر می‌اندازد. این خاستگاه فسادزا؛ یعنی عهده‌گیری وظیفه واحد توسط چند دستگاه، اختیاراتی را به آن‌ها می‌دهد؛ ولی به میزان این اختیارات، امکان مطالبه پاسخ ممکن نیست؛ از این رو، مفاسدی؛ چون سوءاستفاده از موقعیت و امکانات و ایجاد نارضایتی در ارباب‌رجوع یا انجام ندادن یا تأخیر بی‌دلیل در انجام امور (قانون رسیدگی به تخلفات اداری، ۱۳۷۲، بند ۳: ماده ۸)، در این خاستگاه محتمل‌تر است.

۳-۱. اینکه نامشخص بودن متولی، به تعدد وظایف گوناگون برای یک دستگاه واحد بیانجامد؛ بر عهده‌گیری چندوظیفه‌ای که ماهیتاً مختلف هستند توسط یک دستگاه فعال در عرصه شهرسازی، دست‌کم، دو مفسده به وجود می‌آورد نخست اینکه ممکن است آن دستگاه از عهده انجام تمام آن‌ها بر نیاید و دوم اینکه به تمرکز اختیارات نزد یک دستگاه منجر شود؛ اولی زمینه‌ساز ضرر و زیان به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عموم یا گروهی از مردم (همان، بند الف: ماده ۸)، ایجاد نارضایتی در ارباب‌رجوع (همان، بند ۳: ماده ۸)، ایراد خسارات به اموال دولتی (همان، بند ۱۰: ماده ۸)، کم‌کاری در انجام وظایف محوله (همان، بند ۱۴: ماده ۸)، است و دومی اسباب سوءاستفاده از موقعیت، سوءاستفاده از امکانات و سوءاستفاده از اطلاعات را مهیا می‌کند (قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، ۱۳۹۰، بند الف: ماده ۱). نمی‌توان انکار کرد که رشوه دادن و رشوه گرفتن، با انگیزه‌هایی چون نقض قوانین و مقررات، دور زدن قوانین و مقررات، کوتاه کردن فرایند اداری و پرهیز از طولانی شدن آن، سوءاستفاده از اختیارات متمرکز و انگیزه‌هایی مشابه این، صورت می‌گیرد و عهده‌گیری وظایف و مسئولیت‌های ماهیتاً متنوع توسط یک دستگاه این انگیزه‌ها را دامن می‌زند؛ افزون‌بر این هنگامی که آن دستگاه به دلیل کثرت و تنوع مسئولیت‌ها و وظایف از عهده انجام شایسته آن‌ها بر نیاید، ضرر و زیان به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عموم یا گروهی از مردم دور از ذهن نیست.

۴-۱. اینکه نامشخص بودن متولی، به بی‌مسئولیتی برخی دستگاه‌ها بیانجامد؛ می‌توان شرایطی و اوضاعی را تصور کرد که در آن، به گونه‌ای تقسیم کار صورت گرفته که وظیفه‌ای بر زمین نمانده باشد، اما دستگاهی باشد که از یک سو فعال در عرصه شهرسازی به شمار آید و بودجه دریافت کند و از سوی دیگر وظیفه خاص و معینی نداشته باشد، این وضع می‌تواند دستگاه مربوطه را به نقض قوانین و مقررات،

ضرر و زیان به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عموم یا گروهی از مردم و مداخله در وظایف سایر دستگاه‌ها سوق دهد.

۵-۱. اینکه فقدان متولی مشخص به نام تخصص‌سالاری بیانجامد؛ بحث عدم شایسته‌سالاری، یکی از خاستگاه‌های فساد اداری است. عدم شایسته‌سالاری یعنی دستگاه‌های عرصه شهرسازی عهده‌دار کارهایی شوند که تخصص علمی و فنی لازم برای انجام آن را ندارند. قرار گرفتن دستگاه‌ها در جایگاه‌هایی که با سوابق و توانایی‌های علمی و فنی آن‌ها سنخیت، همخوانی و تناسب ندارد، سرچشمه مفاسد اداری بسیاری است که در نبود متولی مشخصی که عهده‌دار ایجاد هماهنگی و تقسیم کار میان دستگاه‌ها باشد، محتمل است.

مجموع حالات فوق، که مصادیق و شواهد روشن و فراوانی نیز دارند، تبعات و نتایج نخستین گلوگاه فساد در حوزه شهرسازی است که از آن با عنوان «فقدان متولی مشخص، عملکرد جزیره‌ای و ناهماهنگی» یا به تعبیری دیگر آنارشیسم ناآگاهانه مدیریتی یاد شد. مصداق و گواه صحت این سخن گزارش سازمان بازرسی کل کشور درخصوص عدم تفکیک صحیح وظایف و فقدان تعامل لازم بین بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور (وابسته به وزارت کشور) درمورد اجرای طرح‌های هادی روستایی است (اداره کل بازرسی امور شهرسازی سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۹۷). طبیعی است که تعیین متولی مشخص و اتخاذ تدابیری که راهبری آن متولی را تثبیت و اجرای راهبردهای آن را ضمانت نماید به منزله بستن گلوگاه و مداخل مفاسدی است که در بالا ذکرشان گذشت. پس به منظور بستن یا دست کم کنترل این گلوگاه باید به این پرسش‌ها پاسخ داده شود:

۱. کدام دستگاه متولی و ضامن تقسیم کار و هماهنگی میان دستگاه‌های فعال و متعدد در عرصه شهرسازی است؟

۲. با اتخاذ چه تدابیری می‌توان راهبری آن دستگاه متولی را تثبیت و اجرای حداکثری راهبردهایش را تا حد ممکن تضمین کرد؟

۲) فرایندهای نادرست وضع و تصویب مقررات

مسئله دیگری که در عرصه شهرسازی بسیار مهم است مقررات^۱ و فرایند وضع و تأمین ضمانت اجرایی آن‌ها است؛ به این معنا که چستی آنچه دستگاه‌های فعال در عرصه شهرسازی به عنوان مقررات به کار می‌گیرند و فرایندی که از طریق آن این مقررات را وضع می‌کنند و روشی که با آن اجرای مقررات موضوعه را تضمین می‌کنند مسئله‌ای نیست که بتوان نادیده گرفت. هر دستگاه فعال در عرصه شهرسازی باید تکلیف خود را در قبال مقرراتی که به کار می‌بندد و فرایندی که با آن مقررات یادشده را وضع و تصویب می‌کند و در نهایت روش‌شناسی تضمین اجرای مقررات موضوعه روشن کند. بحث از

۱ - از آنجا که قوانین توسط مجلس وضع می‌شود و دستگاه‌های فعال در حوزه شهرسازی در وضع یا اصلاح قوانین نقش بی‌واسطه ندارند بحث از قوانین را طرح نمی‌کنیم.

اهداف، اغراض و فلسفه وضع مقررات که از جمله مسائل و مباحث مهم در وضع مقررات است و توجه به آن‌ها تا حد زیادی سلامت مقررات را در پی خواهد داشت، ضمن بحث از فرایند وضع مقررات طرح می‌شود و روشن می‌شود که چگونه برخی اغراض و چرایی‌ها، در وضع مقررات زمینه‌ساز فساد یا حتی خود عامل ایجاد فساد است.

صرف‌نظر از قوانین که بنا بر فرض وضع آن از حیطه اختیارات دستگاه‌های فعال در عرصه شهرسازی خارج است درمورد مقررات باید توجه داشت که هم ماهیت مقررات موضوعه و هم فرایندی که این مقررات محصول آن است، در صورتی که متضمن فساد باشند، گلوگاه به‌شمار می‌آیند. معنای این سخن آن است که در این صورت آن مقررات و آن فرایند، خود منشأ، مدخل و باب ورود بسیاری از مفاسد دیگر خواهد بود؛ پس اگر کنترل یا مسدود شود، مفاسدی که از پی آن می‌آید نیز کنترل یا مسدود خواهد شد. برخی بر این باورند که در حال حاضر، قوانین موجود، همه عرصه‌های شهرسازی را پوشش نمی‌دهد؛ آنجا هم که قانون شمول و فراگیری دارد، از کفایت لازم برخوردار نیست (غمامی، مجید، ۱۳۸۶: ص ۹۳).

«فرایند وضع»، «فرایند تصویب» و «چگونگی تدارک ضمانت اجرایی» مقررات، بیش از «ماهیت مقررات» اهمیت دارند؛ چرا که دو قسم نخست تقدم علی بر «ماهیت مقررات» دارند و قسم اخیر^۱ نیز ضامن کارکرد و اثربخشی آن است. به‌منظور پرهیز از فساد در طراحی و تعریف فرایند وضع و تصویب مقررات باید توجه داشت که وضع‌کنندگان مقررات، خود مجریان، ناظران و ذی‌نفعان آن نباشند. باز شدن پای منافع به فرایند وضع مقررات، فساد مقررات موضوعه را تا حد زیادی تضمین می‌کند. اینکه یک شورای فعال در عرصه شهرسازی خود هم واضع مقررات است، هم مجری آن و هم خود می‌تواند متناسب با منافع خود با متخلفان و ناقضین قوانین به «توافق» (همان: ص ۲۳) برسد، علناً موجه‌نمایی فساد ناموجه است (عارف، رضا، ۱۳۹۸).

در فرایند وضع و تصویب مقررات باید به هدف، چرایی و فلسفه وضع مقررات نیز توجه شود. انحراف مقررات از اهداف و فلسفه وضع آن‌ها، خود فساد آشکار است؛ مثلاً اگر هدف، چرایی و فلسفه وضع مقررات ایجاد نظم در کارها یا تحقق عدالت در جامعه و امثال این امور باشد اما وضع‌کنندگان مقررات هدف از وضع مقررات را کسب درآمد برای دستگاه مربوطه و استقلال مالی آن از دولت تعریف کنند، آنگاه انحراف از اهداف و فلسفه مقررات رخ داده است که فساد بزرگ و زمینه‌ساز مفاسد بسیار دیگری است. انحراف به سمت درآمدزایی از راه فروش مقررات، ضمانت اجرایی قوانین و مقررات را نیز به خطر می‌اندازد، به‌طوری که ناقضین قوانین و مقررات در نهایت به تخلفات اداری معرفی می‌شوند، و به بهانه اینکه مثلاً برای جبران کمی بودجه دستگاه مربوطه مجبور به این کار شدند یا به بهانه‌هایی از این دست، جریمه می‌دهند (یعنی بخشی از درآمد دستگاه ناظر را تأمین

می کنند) و از این راه آن هزینه‌هایی را که بایسته است، متحمل نمی شوند. عدم اجرای ضوابط در تغییر کاربری اراضی توسط کمیسیون‌های ماده ۵ و شورای عالی شهرسازی و معماری (اداره کل بازرسی امور شهرسازی سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۹۷) از یک سو و بی توجهی به ظرفیت شهر و شهرفروشی، طی سال‌های متمادی، در چهار زمینه «تراکم فروشی»، «توافق»^۱ (غمامی، مجید، ۱۳۸۶: ص ۱۰)، «ناتوانی در برخورد با تخلقات» و «ماشین فروشی» - همسو با منافع فروشندگان خودرو و در تقابل با ساماندهی حمل و نقل عمومی (همان: ص ۲۰-۲۱) - از سوی دیگر، جملگی تبعات و پیامدهای فرایندهای نادرست و فاسد در وضع مقررات، تصویب مقررات، ضمانت اجرای آن‌ها، انحراف از چرایی وضع مقررات و عدم تفکیک میان وضع کنندگان، مجریان، ناظران و ذی نفعان از مقررات است.

آنچه از خلال قوانین، مقررات و فرایندهای فاسد یا نادرست وضع، تصویب و اجرای آن‌ها، زاده شد این بود که از اواخر دهه شصت شهرداری تهران، تراکم‌فروشی را به بهانه اجرای سیاست خودکفایی سازمان‌ها، قطع کمک‌های دولت به شهرداری تهران، و تصمیم دولت به نوسازی تهران آغاز کرد. این کار با نام نوسازی همه‌جانبه نهاد شهرداری و نوسازی، توسعه و عمران پایتخت مبنای تأمین درآمد شهرداری تهران قرار گرفت و خود منشأ و سرچشمه مفاسد بسیاری گردید که به نظر برخی صاحب‌نظران این درآمدزایی ناشی از فروش قوانین و مقررات، مهم‌ترین و مخرب‌ترین حادثه‌ای بود که بعد از انقلاب نه فقط در حوزه مدیریت شهری بلکه در برخی عرصه‌های مدیریت کلان کشور نیز اتفاق افتاده است (همان: ص ۱۲-۱۱). ماحصل این تراکم فروشی فقدان شبکه مناسبی از خیابان‌ها، بزرگراه‌ها، ترافیک سنگین، زشتی، کثیفی، و ده‌ها نقص کوچک و بزرگ دیگر در شهر تهران بود. (همان: ص ۲۲) اینکه جمعیت تهران به دلیل رواج و تداوم همین تراکم‌فروشی به‌طور مداوم در حال افزایش است آسیب کمی نیست (همان: ص ۲۵). جامعه‌شناسان بر این باورند که هرگاه جمعیت به گونه‌ای ناهمگون افزایش یابد و زیرساخت‌ها نامتوازن باشد، انواع آسیب‌های اجتماعی پدیدار خواهد شد (محسنی، رضاعلی، ۱۳۸۸: ص ۳۱). استمرار اجرای این قوانین و مقررات فاسد یا نادرست و به کارگیری فرایندهای فاسدتر از آن طی سال‌ها، نه تنها شهرداری، بلکه اقتصاد کشور را نیز آلوده کرده است. اعتراض دولت و مسئولان وقت بانک مرکزی و وزارت امور اقتصادی و دارایی، در خلال سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۱ به توقف موقت تراکم‌فروشی، آن‌هم فقط در نواحی شمالی تهران، نشان داد

۱ - توافق اصطلاحی است که از سال‌های ۶۹-۱۳۶۸ رواج یافت و مراد از آن جایگزین کردن ضوابط و طرح‌های مصوب شهری با توافق بین شهرداری و مالکان است. توافق علاوه بر میزان «تراکم ساختمانی»، شامل «تغییر کاربری» هم می‌شود. توافق بر سر «تغییر کاربری» به معنای این است که مالکانی که زمین آن‌ها طبق طرح‌های شهری به خدمات عمومی اختصاص یافته است می‌توانند با واگذاری بخشی از ملک خود به شهرداری برای تأمین خدمات شهری (۶۰ تا ۷۰ درصد) باقی مانده را به ساخت بنای مسکونی، تجاری یا اداری اختصاص دهند. همچنین با پرداخت مبلغی، مالکان بعضی از ساختمان‌های مسکونی می‌توانند پارکینگ و طبقه همکف خود را به نمایشگاه اتومبیل یا پیتزا فروشی و ... و یا طبقات بالاتر ساختمان را به دفاتر کار و مطب پزشکان و ... تبدیل کنند.

که نه فقط شهرداری که از راه فروش قوانین و مقررات، درآمذایی می‌کرد و هشتاد درصد درآمد خود را از این راه به‌دست می‌آورده گرفتار شده، بلکه سایر بخش‌های اقتصاد کشور همچون جلب و حفظ سرمایه‌ها، رونق بخش ساختمان و مسکن و تأمین اشتغال نیز تا حدود زیادی در گرو استمرار این بیماری خطرناک و مزمن قرار گرفته است (غمامی، مجید، ۱۳۸۶: ص ۱۲). در این میان ماحصل «توافق» نیز چیزی نبود جز افزایش بی‌رویه سطح زمین و زیربنای مسکونی شهر، استقرار بی‌قاعده واحدهای اداری و تجاری در محلات مسکونی یا حاشیه خیابان‌هایی که ظرفیت آن‌ها هرروز کم‌تر می‌شود (غمامی، مجید، ۱۳۸۶: ص ۲۳-۲۴).

بنا بر توضیحات فوق درمی‌یابیم که در مواجهه با گلوگاه اخیر پرسش‌های زیر پیش‌روی مبارزه‌کنندگان با فساد قرار می‌گیرد:

(۱) فرایند وضع و تصویب مقررات چگونه بازتعریف و بازتنظیم شود، تا میان وضع‌کنندگان، تصویب‌کنندگان، مجریان و ذی‌نفعان مقررات تفکیک رخ دهد؟

(۲) فرایند وضع و تصویب مقررات چگونه بازتعریف و بازتنظیم شود، تا اجرای مقررات در بالاترین حد ممکن تضمین شود؟

(۳) فرایند وضع و تصویب مقررات چگونه بازتعریف و بازتنظیم شود، تا چرایی و فلسفه وضع مقررات لحاظ شود و مغفول واقع نگردد؟

۳) نقصان سیاست‌ها و نقص فرایند سیاست‌گذاری

هر دستگاهی برای فعالیت در عرصه شهرسازی ناگزیر است سیاست‌هایی را پیش‌گیرد و برای اتخاذ این سیاست‌ها ناچار است فرایند خاصی را طی کند؛ به‌دیگرسخن دستگاه‌های فعال در شهرسازی برای رسیدن به سیاست‌های مدنظر خود فرایندهای سیاست‌گذاری مختص خود را پیش می‌گیرند که در این راستا هم فرایندها و هم فرآورده‌های آن فرایندها هر چه باشند در میزان توفیق یا عدم توفیق آن دستگاه‌ها در شهرسازی نقش مؤثر دارد. اینکه فرایند رسیدن به سیاست‌های حوزه شهرسازی چگونه باشد و فرآورده‌های این فرایند چه باشد، ازجمله مسائل مهم، نقش‌آفرین و تأثیرگذار در حوزه شهرسازی است. طبعاً هر دستگاه فعال در این عرصه به‌تنهایی و به صورت جمعی با دستگاه‌های دیگر، باید از سیاست‌های درست، متناسب و هماهنگی تبعیت نمایند که دستیابی به آن سیاست‌ها مستلزم داشتن فرایندی سنجیده و روشمند است. روشمندی فرایند رسیدن به سیاست‌ها و لزوم این روشمندی، نکته‌ای است که دامنه نتایج و تبعات آن را در بحث سلامت و فساد در حوزه شهرسازی نیز می‌توان دید.

بحث از سیاست‌ها و فرایند سیاست‌گذاری در عرصه شهرسازی نیز همان سرنوشتی را دارد که در وضع مقررات و تصویب آن‌ها گفته شد؛ به این معنا که سیاست‌های نادرست به‌عنوان عوامل مؤثر و گلوگاه فساد شمرده می‌شوند که خود محصول و فرآورده فرایند سیاست‌گذاری است؛ بنابراین نقش سببیت را برای سیاست‌ها دارد. کنترل و اصلاح فرایند سیاست‌گذاری، در تک‌تک دستگاه‌های فعال

در عرصه شهرسازی و فرایند سیاست‌گذاری صحیح و هماهنگ درمجموع دستگاه‌های این حوزه، به‌اصلاح سیاست‌ها خواهد انجامید و اصلاح سیاست‌ها به کاهش و از بین رفتن فساد منجر خواهد شد. تناقض، تضاد، تعارض و ناهم‌هنگی در سیاست‌ها ازجمله آفاتی است که می‌تواند دستگاه‌های فعال در عرصه شهرسازی را گرفتار نماید؛ ازاین‌رو گاه از یک سو، مراجع رسمی شهرسازی، با آرمان‌خواهی، کل‌نگری، دوراندیشی و مانند اینها چنین می‌نمایند که در پی مهار توسعه شهر و کنترل سقف جمعیتی محدوده آن هستند و ازسوی دیگر با حالتی مصلحت‌اندیش، عمل‌گرا و به‌اصطلاح واقع‌بین، تصمیماتی می‌گیرند که خلاف آن سیاست‌های پیش‌گفته است. فرایند مطلوب برای سیاست‌گذاری مانع چنین تعارضات و ناهم‌هنگی‌هایی است. فرایند سیاست‌گذاری مطلوب، فرایندی است که در آن، سیاست‌گذار، تصویب‌کننده سیاست، مجریان، ناظران و ذی‌نفعان، یکی نباشند و سازوکاری داشته باشد تا سیاست‌های متناقض، متضاد، متعارض و ناهم‌هنگ با یکدیگر و در تعارض با اسناد بالادستی، شناسایی و پالایش شود، تضمین‌های اجرایی نیرومندی را در نظر بگیرد و طبعاً در آن، چرایی و فلسفه اتخاذ سیاست‌ها، مغفول نباشد. بنابراین برای دستیابی به فرایند مطلوب سیاست‌گذاری نیز پرسش‌هایی به‌شرح زیر طرح می‌شود:

۱. فرایند سیاست‌گذاری چگونه بازتعریف شود تا سیاست‌گذار، تصویب‌کننده سیاست، مجریان، ناظران و ذی‌نفعان از این سیاست‌ها، یکی نباشند؟
۲. فرایند سیاست‌گذاری چگونه بازتعریف شود تا سیاست‌های متناقض، متضاد، متعارض و ناهم‌هنگ با هم و متعارض با اسناد بالادستی، شناسایی و پالایش شود؟
۳. فرایند سیاست‌گذاری چگونه بازتعریف شود تا از دل آن ضمانت‌های نیرومند برای اجرای سیاست‌ها بیرون آید؟
۴. فرایند سیاست‌گذاری چگونه بازتعریف شود تا در آن چرایی و فلسفه اتخاذ سیاست‌ها لحاظ شود؟

۴) نقصان مطالعات علمی و فنی طرح‌ها و فرایند این مطالعات

دستگاه‌های فعال در عرصه شهرسازی برای ایده‌ها، طرح‌ها، تصمیمات و اقدامات خود نیازمند پشتوانه‌های مطالعاتی و پژوهش‌هایی هستند که این ایده‌ها، طرح‌ها، تصمیمات و اقدامات را از بعد نظری و اجرایی ارزیابی، اصلاح و تأیید کند. داشتن پشتوانه علمی و فنی و کیفیت فرایندی که دستگاه‌های فعال در حوزه شهرسازی با آن به تأیید یا رد ایده‌ها، طرح‌ها، تصمیمات و اقدامات می‌پردازند نکته‌ای نیست که بتوان نادیده گرفت.

پیش‌ازاین تمایز میان دو معنای «شهرسازی» یعنی «شهرسازی به‌مثابه یک فرایند» و «شهرسازی به‌مثابه یک رشته علمی» به تفصیل بررسی و بیان شد که ایضاً وجه تمایز و تفاوت میان «فرایند شهرسازی» با «دانش شهرسازی»، نخستین مقدمات درک یکی از مواضع فساد در این حوزه را فراهم

می‌کند. آنجا از موضعی با عنوان «شکاف میان فرایند و فعالیت‌های شهرسازانه از دانش شهرسازی» یاد شد که اکنون باید به توضیح آن پرداخت.

پس از تفکیک میان شهرسازی به معنای اول و دوم، می‌توان بر مبنای شواهد و با ارائه مصادیق ادعا کرد که عدم ابتدای شهرسازی به معنای نخست بر شهرسازی به معنای دوم عامل بسیاری از مفاسد است. هنگامی که فرایند شهرسازی در مسیری غیر از مسیر تعیین شده توسط رشته علمی شهرسازی حرکت کند و ایده‌ها، برنامه‌ها، طرح‌ها، تصمیمات و اقدامات آن متکی به دستاوردهای دانش شهرسازی و مؤید و موجه به تأییدات و توجیهات علم شهرسازی نباشد، مفاسدی زاده خواهد شد که چه‌بسا تضییع وجوه و اموال عمومی کمترین نتایج و تبعات آن باشد.

دستگاه‌های فعال در عرصه شهرسازی درباره ایده‌ها، برنامه‌ها، طرح‌ها، تصمیمات و اقدامات باید به دو پرسش مهم پاسخ دهند؛

(۱) آیا آن ایده‌ها، طرح‌ها، تصمیمات و اقدامات بر مطالعات و پژوهش‌های علمی و فنی شهرسازی مبتنی هست یا نه؟

(۲) سنجش، تأیید یا ردّ این ایده‌ها، طرح‌ها، تصمیمات و اقدامات بر چه فرایند و روش‌های علمی و فنی شهرسازی تکیه دارد؟

همان‌طور که می‌توان فهمید بحث از «روش» در اینجا نیز همچون آنچه در مسئله «وضع مقررات» و در مسئله «سیاست‌گذاری» گذشت، اهمیت ویژه دارد.

مطالعات و پژوهش‌های علمی و فنی طرح‌هایی که در حوزه شهرسازی تهیه می‌شود و ابتدای آن‌ها بر دانش شهرسازی، مدخل سرنوشت‌ساز و تعیین‌کننده‌ای برای ورود فساد یا عدم ورود آن است. هم فرایند مطالعات و پژوهش‌های علمی و فنی طرح‌ها و هم فراورده و خروجی حاصل از این فرایند خود گلوگاه و مدخلی برای فساد به‌شمار می‌آید. تهیه طرح‌ها اگر فاقد اعتبار علمی و فنی باشد و ارزیابی و تأییدی که خارج از ضوابط علمی و فنی لازم و با اهداف و انگیزه‌های غیرعلمی و غیرفنی باشد، یکی از گلوگاه‌های مهم فساد در حوزه شهرسازی خواهد بود و ازجمله مصادیق آن این است که از یک سو شهرداری مدیر شهر است و از سوی دیگر طرحی را که ابزار کار شهرداری است، نهاد دیگری تهیه و به او ابلاغ می‌کند. جالب اینکه شهرداری برای اجرای همان طرح نیز اختیارات قانونی ندارد. کلیه عوامل مؤثر در جهت و شکل توسعه شهر (برنامه‌ریزی مسکن، توسعه شبکه راه‌ها، ایجاد شهرک‌های صنعتی، و ...) را نهادهای دیگری متکفل شده‌اند که با شهرداری به‌عنوان مدیریت رسمی شهر ارتباطی ندارند و مخاطب و مجری طرح‌های جامع و هادی نیستند؛ از این رو تعهد و الزام قانونی به پیروی از آن‌ها را ندارند بلکه اهداف، سیاست‌ها، برنامه‌های بخشی، مجزا و جزیره‌ای خود را پی می‌گیرند. حتی وزارت مسکن و شهرسازی که طرح جامع را خود تهیه و ابلاغ می‌کند در بخش مسکن فارغ از طرح‌ها عمل می‌نماید؛ در این شرایط که شهرداری، به‌عنوان مجری طرح جامع، اختیاری درمورد مهم‌ترین بخش

طرح؛ یعنی بخش «چگونگی سکونت جمعیت»، ندارد و بین شهرداری و سایر بخش‌های اجرایی مؤثر در شکل‌گیری نحوه گسترش و توسعه فیزیکی شهر نیز هماهنگی تعریف شده، رسمی و قانونی دیده نمی‌شود و هیچ‌یک از بخش‌ها، به‌طور رسمی و قانونی ملزم و متعهد به پیروی از طرح‌ها و پاسخگو در قبال آن نیستند، [در چنین شرایطی] نمی‌توان تحقق درست برنامه و طرحی را متوقع بود. طبعاً ارائه طرح به شهرداری فاقد اختیار، یا مانعی دست‌وپاگیر خواهد شد یا اگر شرایط فراهم باشد، ابزار و فرصتی خواهد شد برای اینکه از راه صدور جواز تخلف از آن برنامه یا آن طرح، به درآمدزایی و تأمین هزینه‌های مورد نیاز برای اداره امور شهر پردازد (غمامی، مجید، ۱۳۸۶: ص ۱۰۳).

تهیه پروژه‌های سفارش شده‌ای که از صافی سنج‌های علمی و فنی لازم عبور نکرده‌اند و ارزیابی کنندگان و تأیید کنندگانی که فاقد صلاحیت‌های علمی و فنی لازم در حوزه شهرسازی هستند و در نهایت فرایندی که یک طرح از نقطه آغاز تا مرحله اجرا طی می‌کند، مجموعاً عوامل مهمی است که می‌تواند وضع نابه‌سامان در عرصه شهرسازی را رقم زند. حجم عظیم پروژه‌های بلا تکلیف در حوزه مسکن مهر، نمونه‌های مثال‌زدنی از نتایج و تبعات فساد در بخش فرایند مطالعات و پژوهش‌های علمی و فنی طرح‌های حوزه شهرسازی است (غمامی، مجید، ۱۳۸۶: ص ۱۲). بستن این گلوگاه روشن شدن پاسخ این پرسش مرکب را می‌طلبد:

* فرایند نیازسنجی، تهیه، ارزیابی، اصلاح، تأیید، ضمانت (گارانتی)، گزارش‌دهی طرح‌ها و نحوه پرداخت‌ها باید چگونه باشد تا سنج‌های علمی و فنی فدای سفارش‌ها و زدوبند‌های ناشی از انگیزه‌های غیر علمی و غیر فنی نگردد؟

پاسخ به پرسش مرکب بالا، مستلزم آن است که چگونگی نیازسنجی طرح‌ها، تهیه کنندگان طرح‌ها، شرایط تهیه طرح‌ها، شرایط دریافت طرح‌ها، ملاک‌های ارزیابی طرح‌ها، ارزیابی کنندگان طرح‌ها، نحوه رویارویی و ارتباط طراحان با ارزیابی کنندگان و با تأیید کنندگان یا رد کنندگان طرح‌ها، فرایند اصلاح طرح‌ها، ملاک‌ها و ضوابط تأیید یا رد طرح‌ها، چگونگی ضمانت کارکرد طرح‌ها (گارانتی)، شیوه‌های گزارش‌دهی طرح‌ها، نحوه پرداخت‌ها و امور دیگری از این دست مورد واکاوی قرار گیرد و صراحتاً مشخص شوند. اینکه موضوعات طرح‌ها بر مبنای کدام نیازسنجی انتخاب می‌شود و اینکه طرح‌ها چگونه ارزیابی می‌شوند و اینکه در این فرایند آیا میان طراحان و ارزیابی کنندگان و تأیید کنندگان یا رد کنندگان ارتباط مستقیم و به تبع آن امکان تبانی و زدوبند وجود دارد یا نه و اساساً آیا می‌توان وضعی را ترسیم کرد که در آن میان طرفین یا اطراف این ماجرا کمترین مواجهه مستقیم ایجاد شود و اینکه طراحان طرح‌ها، حسن کارکرد طرح‌های خود را چگونه تضمین می‌کنند، خسارات و زیان‌های احتمالی را چگونه جبران می‌کنند و سایر مسائل دیگر که ذکرش گذشت جملگی گلوگاه‌هایی است که با کنترل یا مسدود کردن آن، مجموعه‌ای از مفاسد کنترل خواهد شد یا اساساً پدید نخواهد آمد.

۵) کاستی در اجرا

اگر میان دستگاه‌های متعددی که در حوزه شهرسازی فعالیت می‌کنند هماهنگی و همکاری ایجاد شود و سلسله‌مراتب و جایگاه هریک روشن شود و اگر مقررات و فرایند وضع و تضمین اجرای آن‌ها و سیاست‌ها و فرایند سیاست‌گذاری‌ها روشن شود و اگر ایده‌ها، طرح‌ها، تصمیمات و اقدامات از جهت علمی و فنی مورد تأیید واقع شود، آنگاه بحث اجرای آن‌ها و کیفیت آن اجرا، مسئله خواهد بود. دستگاه‌های فعال از اتخاذ موضع در قبال کیفیت اجرای آنچه از خلال مراحل پیش گفته به دست آمده، گریز و گزیری نخواهند داشت؛ بنابراین باید روشن شود که مقررات موضوعه، سیاست‌های اتخاذ شده، ایده‌ها، طرح‌ها، تصمیمات و اقدامات علمی و فنی مصوب و تأیید شده و امثال این مسائل با کدام نیروی انسانی، کدام منبع مالی و سرمایه‌ای، با چه مقدار هزینه و با چه روشی و در خلال چه مدت، اجرا خواهد شد؟ چه بسیار مقررات، سیاست‌ها، ایده‌ها، طرح‌ها و تصمیمات درست و مناسبی که در مرحله عمل به دلیل ناآشنایی، سهل‌انگاری مجریان یا دلایل دیگری از این دست با ناکامی مواجه می‌شوند؛ از این رو کیفیت و چگونگی اجرا، خود عامل و مسئله‌ای مستقل از سایر مسائل لحاظ می‌گردد.

اثر بخشی تمام مقررات، سیاست‌ها، طرح‌ها، برنامه‌ها، ایده‌ها، تصمیمات و اقدامات، منوط به کنترل گلوگاه دیگری است که همان «چگونگی اجرا» یا «پیاده‌سازی» است و منظور از آن «گرداندن امور»، «اداره کردن» یا همان «مدیریت» است. با فقدان مدیریت پیشرفته و امروزی و با نگرش قدیمی درباره «مدیریت خوب» که مدیریت خوب را به اجرای سلسله‌ای از پروژه‌های عظیم فرومی‌کاهد و کسی را مدیر خوب می‌پندارد که در موارد به اصطلاح لازم با بی‌اعتنایی و با دور زدن قوانین و مقررات به اصطلاح دست‌وپاگیر، جسورانه و قاطعانه این پروژه‌ها را اجرا می‌کند و با نگرش مدیریتی که شهروند خوب را شهروند فرمان‌بر می‌داند که مالیات خود را به موقع می‌پردازند، و راه تأمین بودجه برای اداره امور را نیز فروش تراکم ساختمانی و امثال این راه‌ها می‌انگارد، نمی‌توان شهرسازی، شهرداری و مدیریت شهری کرد (غمامی، مجید، ۱۳۸۶: ص ۶۸).

انگاره‌های نادرست درباره مدیریت، داشتن تصور مثبت درباره امر منفی چون «تراکم‌فروشی» به عنوان منبع درآمدزا، عدم تخصیص اعتبارات مصوب طرح‌های عمرانی و یا تخصیص آن در زمان پایانی سال که موجب تعجیل در جذب اعتبار شده و برگزاری مناقصه و کیفیت اجرای پروژه‌ها را خدشه‌دار می‌نماید (اداره کل بازرسی امور شهرسازی سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۹۷) از آسیب‌ها و مفاسدی است که از گلوگاه «چگونگی اجرا» یا همان «کیفیت مدیریت» می‌گذرانند.

منظور از مدیریت فرایند به کارگیری اثربخش و کارآمد منابع انسانی و مادی، تحت نظام ارزشی یک جامعه با توجه به اصول برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، بسیج منابع، هدایت، کنترل و نظارت بر اساس هدف‌های از قبل معین است (رضائیان، علی، ۱۳۸۳: ص ۱۳۸).

تعیین اینکه هر کس در فعالیت‌های عرصه شهرسازی و در اجرای هریک از برنامه‌ها و طرح‌های

مصوب، چه وظایفی را انجام دهد؟ تصمیم گیری‌ها در کجا صورت گیرد؟ هر کسی به چه کسی گزارش دهد؟ چگونه بخش‌های مختلف، برای رسیدن به هدف مشترک، خود را هماهنگ سازند؟ (پورعزت، علی اصغر، طاهری عطار، غزاله، ۱۳۹۲: ص ۸) و اموری از این قبیل، کیفیت و چگونگی اجرای برنامه‌ها و طرح‌ها را رقم می‌زند. سوءاستفاده از قدرت و اختیاراتی که گردانندگان امور دارند، رانت، تبعیض، تبانی، صدور مجوزهای خاص برای خود و وابستگان خود، نقص و کاستی در مستندسازی فعالیت‌ها، عدم تخصیص و یا تخصیص نابه‌جای منابع، سپردن امور به افراد فاقد صلاحیت‌های مرتبط و موارد دیگر همه آفت‌های فسادخیزی است که از گلوگاه «چگونگی اجرا»ی برنامه‌ها و طرح‌های شهرسازانه رخ می‌دهد.

اینجا ممکن است این پرسش طرح شود که راه پیشگیری و درمان آفاتی چون سوءاستفاده از قدرت و اختیارات محوله، رانت، تبعیض، تبانی، مجوزهای خاص، نقص در مستندسازی‌ها، تخصیص نابه‌جای منابع، عدم تخصیص منابع، سپردن امور به نالایق‌ها و... چیست؟ اندک توجهی به تمام مفاسد و آفات یاد شده نشان می‌دهد که پادزهر مشترک آن‌ها شفافیت است؛ به این معنا که اگر در چگونگی اجرای برنامه‌ها و طرح‌ها شفافیت حاکم شود؛ به عبارت روشن‌تر اگر در چگونگی تقسیم وظایف، تصمیم‌گیری‌ها، گزارش‌دهی‌ها، هماهنگ‌کردن‌ها، استفاده‌ها از قدرت، صدور مجوزها، مستندسازی‌ها، تخصیص منابع و مانند آن، شفافیت و عدم ابهام حاکم باشد یا حاکم شود و عملکرد گردانندگان امور در معرض باشد، این گلوگاه مهم فساد تا حد زیادی مسدود و تحت کنترل قرار خواهد گرفت. این شفافیت مقدمه و پیش‌نیاز پاسخ‌خواهی از گردانندگان امور و پاسخگویی آن‌ها در خصوص عملکردشان و ازجمله راه‌های پیشگیری و مبارزه با مفاسد یادشده است که به دلیل ارتباطش با بحث نظارت و ارزیابی در بخش بعدی مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

با توجه به توضیحات بالا پرسش‌های مهم معطوف به گلوگاه «کیفیت و چگونگی اجرا» این خواهد بود که:

۱. چگونه می‌توان تقسیم وظایف، تصمیم‌گیری‌ها، گزارش‌دهی‌ها، هماهنگی‌ها، استفاده‌های از قدرت، صدور مجوزها، مستندسازی‌ها، تخصیص منابع و مانند آن را شفاف، عاری از ابهام و در معرض قرار داد؟

۲. اجرای برنامه‌ها و طرح‌های جاری در حوزه شهرسازی باید چه ویژگی‌ها و مؤلفه‌هایی داشته باشد تا بتوان آن اجرا را اجرای درست، مناسب و سالم به شمار آورد؟ آیا می‌توان مجموعه ویژگی‌ها و مؤلفه‌های عام و اختصاصی را برای اجرای طرح‌ها و برنامه‌های جاری در حوزه شهرسازی تعریف کرد که در صورت تحقق آن مؤلفه‌ها، آن اجرا را واجد وصف سلامت دانست و در صورت عدم تحقق، آن را ناسالم ارزیابی کرد؟

۶) نقصان شیوه‌های نظارت، ارزیابی و نظام پاداش و کیفر

پرسش مهمی که تمام دستگاه‌های حوزه شهرسازی باید درباره مسئله نظارت، ارزیابی و نظام پاداش و کیفر به آن پاسخ دهند این است که چگونه و با کدامین روش بر صحت و کیفیت پاسخ به مسائل پیش‌گفته نظارت خواهند کرد و ملاک‌ها و معیارهایی که برای ارزیابی عیار آن‌ها دارند چیست؟ در مسئله اخیر بحث از روش‌های الکترونیکی و نظارت الکترونیک نیز طرح می‌شود که به نقش و چگونگی به کارگیری نظارت الکترونیک در فرایندها و فعالیت‌های حوزه شهرسازی و کاهش میزان مواجهه مستقیم افراد می‌پردازد.

ازجمله دیگر پرسش‌هایی که در ادامه مسئله نظارت و ارزیابی طرح می‌شود چستی روش پاداش و کیفری است که دستگاه فعال در این حوزه درمورد ناقضین مقررات و سیاست‌ها اعمال می‌کند. رفع فقدان متولی مشخص، ایجاد عملکرد غیرجزیره‌ای و هماهنگی، اصلاح فرایندهای فاسد، در وضع و تصویب مقررات، اصلاح سیاست‌ها و فرایند سیاست‌گذاری‌ها، ارتقای کیفی مطالعات و پژوهش‌ها و فرایند آن‌ها، بهبود کیفیت و چگونگی اجرای برنامه‌ها و طرح‌ها و حفظ وضع مطلوب، نیازمند نظارت دائم و ارزیابی مستمر و برخورداری از نظام پاداش و کیفری است که علاوه بر تأمین ضمانت اجرایی، هزینه‌های تخلف و جرم را افزایش دهد به‌طوری‌که منافع احتمالی حاصل از ارتکاب جرم و تخلف برای متخلفین و مجرمین مقرون به‌صرفه نباشد.

عدم اجرای طرح‌های جامع و بالادستی، نداشتن اراده برای اجرای آن، فقدان ضمانت اجرایی لازم در این زمینه (عارف، رضا، ۱۳۹۸)، نقص در پیاده‌سازی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در کشور (اداره کل بازرسی امور شهرسازی سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۹۷) و ناتوانی برخی دستگاه‌های ناظر در پیشگیری از تخلفات حوزه شهرسازی به دلایل مختلفی همچون توافق، فروش تراکم و اقداماتی از این دست (غمامی، مجید، ۱۳۸۶: ص ۲۴)، جملگی وزن، میزان اهمیت و کارکرد شیوه نظارت و ارزیابی کنونی را نشان می‌دهد و لزوم بازنگری در شیوه‌های ناکارآمد فعلی را تأیید می‌نماید.

شفافیتی که در فرایند پیاده‌سازی و اجرای برنامه‌ها و طرح‌ها از آن به‌عنوان پیش‌نیازی برای پاسخ‌خواهی و پاسخ‌دهی یاد شد، در بحث نظارت و ارزیابی نیز خودنمایی می‌کند؛ لازمه نظارت و ارزیابی مطلوب وجود شفافیتی مطلوب است بنابراین باید روشن شود که؟

* شیوه رسیدن به این شفافیت و به تبع آن روش پاسخ‌خواهی یا پاسخ‌دهی چیست؟

واقع این است که امروزه در دنیا، سامانه‌های خودکار (اتوماسیون) مشترک، برخط و نظارت الکترونیک، در شفاف‌سازی فرایندهای شهرسازانه و ثبت، حفظ، تحلیل و ره‌گیری سوابق امور، نقش و تأثیر چشمگیری ایفا می‌کنند. اینجا منظور از «نظارت الکترونیک» عبارت است از:

به کارگیری ابزارها، تجهیزات و فناوری‌های نوین ارتباطات و اطلاعات، اعم از رایانه‌ها، سیستم‌های مخابراتی، شبکه‌های مجازی، بانک‌های اطلاعاتی، نرم‌افزارها و ... برای ثبت، نگهداری، طبقه‌بندی،

تحلیل و پردازش داده‌های شهرسازی به منظور سنجش و مقایسه آسان‌تر، سریع‌تر، دقیق‌تر، عادلانه‌تر و کم‌هزینه‌تر میان «هست»ها با «باید»ها، «وضع موجود در عرصه شهرسازی» با «وضع مطلوب این عرصه»، «اقدامات شهرسازانه» با «برنامه‌های شهرسازانه»، برای دستیابی به تصویری روشن و شفاف از تشابه‌ها و تمایزهای موجود میان این دو دسته از امور (پورنقدی، بهزاد، ۱۳۹۳: ص ۱۴۹-۱۵۵).

تعریف فوق، با تصریح به اهداف، کارکردها، فواید، ابزارها و لوازم نظارت الکترونیک در عرصه شهرسازی، این قسم از نظارت را از سایر اقسام نظارت متمایز می‌نماید. راه‌اندازی یا ارتقای کیفی سامانه خودکار مشترک و برخط در دستگاه‌های فعال در عرصه شهرسازی به ارتقای توان ثبت، نگهداری، طبقه‌بندی، پردازش اطلاعات مرتبط با این حوزه و درنهایت به شفاف‌سازی در این عرصه می‌انجامد و ارتباط مستقیم و رودررو میان ارائه‌دهندگان و دریافت‌کنندگان خدمات را به حداقل ممکن می‌رساند؛ بنابراین امکان ایجاد روابط کاری خارج از ضوابط قانونی و امکان وقوع تبانی، آن‌هم در عرصه‌ای که در آن تبانی از جمله شایع‌ترین مفاسد است (عارف، رضا، ۱۳۹۸)، به‌اندازه فراوانی کاهش می‌یابد.

استفاده حداکثری از سامانه خودکار مشترک و برخط و ممانعت از رویکرد خدمت‌دهندگان با گیرندگان خدمات، از مهم‌ترین اقدامات در مسیر شفاف‌سازی است که شرایط ارتکاب تبانی را دشوار می‌کند و همین شفاف‌سازی خود مقوم استخدام سامانه نظارت الکترونیک است. شاید چندان نیاز به یادآوری نباشد که به کارگیری نظارت الکترونیک در عرصه شهرسازی به جبران کمبود نیروی انسانی دستگاه‌های ذی‌ربط برای نظارت بر مفاسد کمک می‌کند؛ میزان دقت، سرعت، سهولت و عدالت در فرایند نظارت و ارزیابی در این حوزه را بالا می‌برد؛ هزینه‌های نظارت و ارزیابی در این حوزه را کاهش و مقرون‌به‌صرفه می‌کند؛ دل‌مشغولی به مفاسد خُرد در عرصه شهرسازی را برای متولیان نظارت کم می‌کند و به آن‌ها فرصت بیشتری برای پرداختن به مفاسد کلان می‌دهد و درنهایت توان دستگاه‌های نظارتی را برای پاسخ‌خواهی از فعالان عرصه شهرسازی بالا می‌برد.

ازسوی دیگر عدم توازن شگفت‌انگیز میان هزینه‌های ارتکاب تخلف و جرم با میزان منافع حاصل از ارتکاب آن‌ها، مسئله‌ای است که باید مورد چاره‌اندیشی واقع شود. درحال حاضر این عدم توازن خود یکی از معضلات و تبعات حاصل از گلوگاه «نقصان شیوه‌های نظارت، ارزیابی و نظام پاداش و کیفر» است.

مانع مهم دیگری که در مسیر نظارت و ارزیابی فعالیت‌های حوزه شهرسازی وجود دارد، این است که وقوع جرایم و تخلفات و جریمه‌هایی که بر آن‌ها مترتب است، یکی از مهم‌ترین منابع مالی دستگاه‌های ذی‌ربط در امر نظارت و ارزیابی است که در بحث توجه به فلسفه و چرایی وضع مقررات و سیاست‌ها نیز از آن سخن به میان آمد؛ از دستگاهی که وقوع جرم و تخلف، منبع درآمدزایی‌اش است نمی‌توان انتظار داشت تا از دیدن ارتکاب جرایم و تخلفات و شیوع بیش‌ازپیش آن‌ها، ناخوشنود باشد و بایستادن در برابر جرم و تخلف و مسدود کردن گلوگاه‌های آن، راه کسب درآمد خود را ببندد. یکی

از مهم‌ترین موانع پیاده‌سازی نظارت، ارزیابی و نظام پاداش و کیفر، همین درآمدزایی قانونی از مفاسد است که با فلسفه وضع قوانین و مقررات منافات دارد.

گسترده‌گی فعالیت‌های حوزه شهرسازی و کثرت نقاط فسادخیز، مانع از آن است که بتوان با شیوه‌های مرسوم کنونی اشراف و تسلطی بر مفاسد این حوزه پیدا کرد؛ از این رو چاره‌ای که برخی در مبارزه با مفاسد در تمام حوزه‌ها و از جمله حوزه شهرسازی اندیشیده‌اند و راهگشا می‌نماید، حمایت و پشتیبانی از افشاگران است؛ شیوه‌ای که با آن برخی کشورها، عموم مردم را همچون چشم‌ها و گوش‌های ناظری در مسیر پیشگیری و مبارزه با فساد به خدمت می‌گیرد و کمتر نقطه‌ای را بی‌ناظر و خارج از قلمرو آگاهی نظارتی، باقی می‌گذارد (See: Banisar, David, 2011).

با توضیحات بالا می‌توان به این نکته رسید که مهم‌ترین پرسش‌های مربوط به گلوگاه اخیر عبارت است از:

۱. چگونه می‌توان نظارت الکترونیک را در عرصه شهرسازی گسترش داد و تقویت کرد و در حد اعلی از امکان تحقق زمینه‌های تبانی میان خدمات‌دهندگان و گیرندگان خدمات کاست؟
۲. چگونه می‌توان نظامی برای پاداش و کیفر بنا نهاد که در آن هزینه‌ها و جریمه‌های حاصل از ارتکاب جرم و تخلف بیش از منافعتشان باشد؟
۳. چگونه می‌توان درآمدهای دستگاه‌های ناظر در عرصه شهرسازی را بر ارتکاب جرائم و تخلفات مبتنی نکرد و برای آن منبع دیگری در نظر گرفت؟
۴. با چه فرایندی می‌توان از تعارض میان منافع واضعین مقررات، مجریان مقررات (نظارت‌کنندگان) و ذی‌نفعان از جریمه‌ها تفکیک قائل شد؟ مثلاً آیا واریز جریمه‌ها به خزانه‌ای غیر از خزانه واضعین و مجریان مقررات راه به جایی می‌برد؟
۵. به‌منظور به کارگیری افشاگران در عرصه شهرسازی و ارتقاء روش‌های حمایت و پشتیبانی از آن‌ها چه اقداماتی باید صورت گیرد؟

۷) فقدان یا کم‌توجهی به حقوق شهروندی و مشارکت مردمی

مسئله حقوق شهروندی و مشارکت مردمی، مسئله‌ای است که دستگاه‌های فعال در عرصه شهرسازی باید موضع خود را در قبال آن روشن نمایند. بنا بر منشور حقوق شهروندی، افراد جامعه از حقوقی به شرح زیر برخوردار هستند: حق مشارکت در تعیین سرنوشت (منشور حقوق شهروندی، ۱۳۹۵: بند ت)، حق اداره شایسته و حسن تدبیر (همان: بند ث)، حق دسترسی و مشارکت فرهنگی (همان: بند ط)، حق محیط‌زیست سالم و توسعه پایدار (همان: بند ع)، حق دسترسی به اطلاعات (همان: بند چ)، حق حیات، سلامت و کیفیت زندگی (همان: بند الف)، حق آزادی و امنیت شهروندی (همان: بند پ)، حق دسترسی به فضای مجازی (همان: بند ح) و...

دستگاه‌های فعال در عرصه شهرسازی به‌منظور برآوردن و تحقق بخشیدن به حقوق شهروندی،

به سهم کردن و مشارکت دادن شهروندان در تمامی مسائل پیش گفته ناگزیرند؛ از این رو باید برای چگونگی تسهیم و مشارکت دادن مردم در وضع مقررات، سیاست گذاری‌ها، تصمیم گیری‌ها، اجرای طرح‌ها و نظارت و ارزیابی‌های فعالیت‌های این حوزه و نحوه پاسخگویی به شهروندان، تدابیری داشته باشند و نادیده گرفتن مسئله‌ای به این مهمی به مثابه نقیصه‌ای برای این دستگاه‌ها به شمار می‌آید.

گلوگاه هفتم که مدخل ورود برخی مفاسد حوزه شهرسازی است غیبت و عدم به کارگیری و فقدان مشارکت جدی و فعال شهروندان در تصمیم گیری‌ها (غمامی، مجید، ۱۳۸۶: ص ۶۷-۶۸)، برنامه‌ریزی‌ها و اقدامات حوزه شهرسازی است. شاید از آن رو که این نقیصه در گلوگاه‌های پیش گفته دیگری همچون «مقررات و فرایند وضع آن‌ها»، «سیاست‌ها و فرایند سیاست گذاری‌ها»، «کیفیت و چگونگی اجرا» و «شیوه‌های نظارت، ارزیابی و نظام پاداش و کیفر» نیز ساری و جاری است، نتوان آن را گلوگاه مستقلی در عرض گلوگاه‌های دیگر به شمار آورد اما به دلیل اهمیتی که دارد به عنوان گلوگاهی مستقل مورد بحث قرار می‌گیرد.

مسئله این است که فقدان حقوق شهروندی یا دست کم حقوق شهروندی مغفول، در جامعه و به تبع آن غایب بودن شهروندان، عدم مشارکت مردمی در حل مسائل و رفع مشکلات مربوط به شهرسازی گلوگاهی است که اهمیت آن را نمی‌توان انکار کرد یا نادیده گرفت. جامعه‌ای که از دیدگاه نظری یا عملی یا هر دو، برای شهروندان خود بستری مناسب برای حضور و مشارکت در تعیین سرنوشت فراهم نیاورد، طبعاً شهروندان را در وضع مقررات مشارکت نخواهد داد چنین مقرراتی از آن رو که مستقل و بی‌عنایت به نیازها و خواسته‌های شهروندان وضع می‌شوند از کارایی، اثربخشی و ضمانت اجرایی لازم برخوردار نیستند و فرایند وضع آن‌ها نیز چون مشارکت شهروندان را لحاظ نکرده است واجد نقصانی بزرگ است.

نمایش و ارائه برنامه‌ها و طرح‌ها برای مردم محل، پیش از اجرای آن‌ها و دریافت نظرات و انتقادات ساکنین محل و تلاش برای جلب رضایت حداکثری آن‌ها از جمله نمونه‌های مشارکت مردم در امور مربوط به شهرسازی و توجه و پابندی به حقوق شهروندی است که در برخی کشورهای توسعه یافته^۱ در عرصه شهرسازی انجام می‌شود. (عارف، رضا، ۱۳۹۸)

بنا بر منشور حقوق شهروندی «شهروندان به شکل برابر از حق مشارکت در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش برخوردارند و ...» (منشور حقوق شهروندی، بند «ت»: ماده ۱۵) این منشور علاوه بر حق یادشده فوق، حقوق شهروندی دیگری نیز برای افراد قائل است حقوقی همچون حق حیات، سلامت و کیفیت زندگی (همان: بند «الف»)، حق آزادی و امنیت شهروندی (همان: بند «پ»)، حق اداره شایسته و حسن تدبیر (همان: بند «ث»)، حق حریم خصوصی (همان: بند «خ»)، حق مسکن (همان: بند «س»)، حق محیط زیست سالم و توسعه پایدار (همان: بند «ع»)، حق مالکیت (همان:

بند «ش» و... توجه به حقوق شهروندی و مشارکت دادن مردم در حل مسائل شهرسازی و رفع مشکلات آن موجب می شود که تا حد امکان از مقررات و سیاست هایی که با حق سلامت و کیفیت زندگی یا با امنیت شهروندی یا به نوعی با حق اداره شایسته و حسن تدبیر در امور شهرسازی منافات دارد یا ناقض حریم خصوصی است یا به هر نحوی مانع تحقق حق مسکن یا تحقق حق محیط زیست سالم یا حق مالکیت می گردد، پرهیز شود.

روش نظارتی حمایت از افشاگر آنکه در بحث از گلوگاه «نقصان شیوه های نظارت، ارزیابی و نظام پاداش و کیفر» از آن سخن به میان آمد از جمله مصادیق بارز حضور و مشارکت مردمی در نظارت بر عملکردهای حوزه شهرسازی است و مقدمه لازم چنین مشارکتی پذیرش حق شهروندی افراد در این خصوص است؛ که مشروعیت عمل افشاگران نیز، از آن نشأت می گیرد.

پذیرش نظری حقوق شهروندی برای شهروندان و پایبندی عملی به این حقوق نقطه اتصال و پیوند میان برنامه ها، طرح ها و اقدامات شهرسازانه با نیازها و خواسته های شهروندان و ملاک مهمی است برای سنجش و ارزیابی سلامت یا عدم سلامت فرایندهای شهرسازانه، تا معلوم شود که هریک از برنامه ها، طرح ها و اقدامات صورت گرفته تا چه حد با نیازها و خواسته های شهروندان همخوانی و انطباق داشته و تا چه حد از این نیازها و خواسته ها دور بوده است.

توضیحات بالا، به روشنی نشان می دهد که چرا عدم توجه به حقوق شهروندی، عدم تأمین نیازها و برآورده نکردن خواسته های مردمی در حوزه شهرسازی، به گلوگاهی برای بروز مفاسد متعدد در این زمینه بدل می گردد؛ بنابراین برای مسدود کردن این گلوگاه باید در پی پاسخ به پرسش های زیر بود:

۱. فرایند وضع و تصویب مقررات شهرسازانه چگونه بازتعریف شود تا شهروندان نیز در وضع و تصویب مقررات مشارکت و نقش داشته باشند؟

۲. فرایند تدوین و تصویب سیاست های شهرسازانه چگونه بازتعریف شود تا شهروندان نیز در آن مشارکت و نقش داشته باشند؟

۳. فرایند مطالعات و پژوهش های علمی و فنی چگونه بازتعریف شود تا در آن شهروندان نیز نقش و مشارکت داشته باشند و نیازها و خواسته هایشان لحاظ شود؟

۴. فرایند و شیوه های نظارت، ارزیابی و نظام پاداش و کیفر چگونه بازتعریف شود که در آن شهروندان نیز مشارکت و نقش داشته باشند؟ مثلاً چگونه می توان افشاگری فساد را به عنوان یک ارزش در جامعه ترویج کرد و افشاگران را مورد حمایت قرار داد؟

۵. چگونه می توان حقوق شهروندی خصوصاً موادی از آن را که به حوزه فعالیت های شهرسازی مرتبط است (همان: بندهای «الف»، «ت»، «پ»، «ث»، «خ»، «س»، «ع» و «ش»)، هم از بعد نظری و هم از بعد عملی فعال کرد تا مفاسد ناشی از فقدان این حقوق مرتفع گردد؟ طبعاً پاسخ این پرسش نیازمند آن است که برای فعال سازی حقوق شهروندی از جهت نظری و تئوریک، برنامه ها و راهکارهایی ارائه

گردد و برای فعال کردن آن از جهت عملی نیز برنامه‌ها و راهکارهایی اندیشیده و ارائه شود.

۶. چگونه می‌توان شکاف میان مدیریت‌های فعال در عرصه شهرسازی با خواسته‌ها و نیازهای شهروندی را مرتفع کرد و انطباق یا عدم انطباق برنامه‌ها، طرح‌ها و اقدامات صورت گرفته در عرصه شهرسازی با نیازها و خواسته‌های شهروندان را در زمره اصلی‌ترین ملاک‌ها و معیارهای ارزیابی سلامت عملکرد در عرصه شهرسازی گنجانده؟

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

عنوان مقاله به‌خوبی گویای آن است که حدود و ثغور فساد در قلمرو شهرسازی، موضوع بررسی است. انتظار این است که خواننده با خواندن مقاله در گام نخست بتواند گستره و جغرافیای شهرسازی و تمایز آن از دانش‌ها و امور مشابه را بشناسد و در گام دوم با مواضع و گلوگاه‌های فساد و پراکندگی آن در این جغرافیا آشنا شود. ماحصل بررسی درباره گستره و جغرافیای شهرسازی و تمایز آن از امور و دانش‌های مشابه این شد که از واژه «شهرسازی» برای دو منظور استفاده می‌شود گاه برای بیان مجموعه فعالیت‌های شهرسازانه و فرایند شهرسازی و گاه برای اشاره به «رشته علمی شهرسازی»؛ سپس روشن شد که شهرسازی در معنای نخست عبارت است از «فرایندی روشمند که می‌کوشد با سنجش نیازهای مردم (اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و ...)، تغییر و توسعه در سکونتگاه‌ها را به گونه‌ای کنترل یا طرح‌ریزی کند که مشکلات مربوط به سکونتگاه‌ها کمینه شود، نیازهای شناسایی شده برآورده و کیفیت استقرار و زیست انسان‌ها بهبود و ارتقا یابد». در کنار این معنا، معنای دیگر شهرسازی به‌عنوان دانشی میان‌رشته‌ای از زیرمجموعه‌های مهندسی مطرح شد که از دانش‌های طراحی شهری، برنامه‌ریزی شهری، برنامه‌ریزی منطقه‌ای و مدیریت شهری تغذیه می‌کند و با نحوه تهیه طرح‌های توسعه شهری، منطقه‌ای و ناحیه‌ای مورد نیاز کشور، نسبت میان برنامه‌های مختلف شهرسازی، نظارت و مراقبت بر توسعه پایدار شهری، منطقه‌ای و ناحیه‌ای براساس سیاست‌ها و طرح‌های مصوب، چگونگی بهبود محیط شهری، روش‌های برتر تصمیم‌گیری محیط شهری، روش‌های اجرای استراتژی محیطی و مدیریت شهری، روش‌های مؤثر برای به‌کارگیری منابع موجود در راستای مدیریت شهری پایدار، نظم‌دهی ظاهری (شکلی) و عملکردی به سکونتگاه‌های انسانی و امثال این مسائل سروکار دارد. در توضیح نسبت میان دو معنای «شهرسازی» این نتیجه به‌دست آمد که شهرسازی به‌مثابه رشته علمی، روشمندی شهرسازی به‌مثابه فرایند را تضمین می‌کند و شکاف میان این دو، موضعی از مواضع فساد در شهرسازی است که ایده‌ها، برنامه‌ها، طرح‌ها، تصمیمات و اقدامات نامبنتی بر دانش شهرسازی مولود این شکاف است.

نویسنده در خلال بررسی فرایند شهرسازی، مسائلی را به‌عنوان مسائل عمده در حوزه شهرسازی، شامل: «تعدد دستگاه‌ها و کیفیت هماهنگی میان آن‌ها»، «مقررات و فرایند وضع و تأمین ضمانت اجرایی آن‌ها»، «سیاست‌ها و فرایند سیاست‌گذاری‌ها»، «مطالعات علمی و فنی برنامه‌ها، طرح‌ها و فرایند این

مطالعات»، «کیفیت و چگونگی اجرا»، «شیوه‌های نظارت، ارزیابی و نظام پاداش و کیفر» و درنهایت «کم و کیف حقوق شهروندی و مشارکت مردمی»، گردآوری نمود.

پس از احصای مسائل حوزه شهرسازی به تناسب هر مسئله شناسایی شده، گلوگاه مرتبط با آن مورد بحث و بررسی قرار گرفت این گلوگاه‌ها عبارت بودند از:

- ۱) فقدان متولی مشخص، عملکرد جزیره‌ای و ناهماهنگی؛
 - ۲) فرایندهای فاسد وضع و تصویب مقررات؛
 - ۳) نقصان سیاست‌ها و فرایند سیاست‌گذاری؛
 - ۴) نقصان مطالعات و پژوهش‌های علمی و فنی طرح‌ها و فرایند آن مطالعات؛
 - ۵) کاستی در کیفیت و چگونگی اجرا؛
 - ۶) فقدان یا کم‌توجهی به حقوق شهروندی و مشارکت مردمی؛
 - ۷) نقصان شیوه‌های نظارت، ارزیابی و نظام پاداش و کیفر.
- شناسایی گلوگاه‌های یادشده و بحث و بررسی درباره آن‌ها، طرح پرسش‌هایی را در پی دارد که پاسخ به آن‌ها به منزله شناسایی کلید کنترل یا مسدود ساختن گلوگاه مربوطه است؛ هنگامی که پاسخ آن پرسش‌ها به‌دست آید کنترل آن گلوگاه به‌دست آمده است. این پرسش‌ها به‌گونه‌ای است که عمده‌ترین مسائل مهم حوزه شهرسازی و گلوگاه‌های منبعث از آن‌ها را هدف قرار می‌دهد و به‌صورت فهرست زیر برای متولیان، پژوهشگران و دغدغه‌مندان مبارزه با فساد، قابل طرح است:
۱. کدام دستگاه متولی و ضامن تقسیم کار و هماهنگی میان دستگاه‌های فعال و متعدد در عرصه شهرسازی است؟
 ۲. با اتخاذ چه تدابیری می‌توان راهبری آن دستگاه متولی را تثبیت و اجرای حداکثری راهبردهایش را تا حد ممکن تضمین کرد؟
 ۳. فرایند وضع و تصویب مقررات چگونه باید بازتعریف و بازتنظیم شود تا میان وضع‌کنندگان، تصویب‌کنندگان، مجریان و ذی‌نفعان مقررات تفکیک رخ دهد؟
 ۴. فرایند وضع و تصویب مقررات چگونه باید بازتعریف و بازتنظیم شود تا اجرای مقررات در بالاترین حد ممکن تضمین شود؟ (ضمانت اجرا)
 ۵. فرایند وضع و تصویب مقررات چگونه باید بازتعریف و بازتنظیم شود تا چرایی و فلسفه وضع مقررات لحاظ شود و مغفول واقع نگردد؟
 ۶. فرایند سیاست‌گذاری چگونه باید بازتعریف شود تا سیاست‌گذار، تصویب‌کننده سیاست، مجریان، ناظران و ذی‌نفعان، یکی نباشند؟
 ۷. فرایند سیاست‌گذاری چگونه باید بازتعریف شود تا سیاست‌های متناقض، متضاد، متعارض و ناهماهنگ با هم و متعارض با اسناد بالادستی، شناسایی و پالایش شود؟

۸. فرایند سیاست‌گذاری چگونه باید بازتعریف شود تا از دل آن ضمانت‌های نیرومند برای اجرای سیاست‌ها بیرون آید؟

۹. فرایند سیاست‌گذاری چگونه باید بازتعریف شود تا در آن چرایی و فلسفه اتخاذ سیاست‌ها لحاظ شود؟

۱۰. فرایند نیازسنجی، تهیه، ارزیابی، اصلاح، تأیید، ضمانت (گارانتی)، گزارش‌دهی طرح‌ها و نحوه پرداخت‌ها چگونه باید باشد تا سنجه‌های علمی و فنی فدای، سفارش‌ها و زدوبندهای ناشی از انگیزه‌های غیرعلمی و غیرفنی نگردد؟

۱۱. چگونه می‌توان تقسیم وظایف، تصمیم‌گیری‌ها، گزارش‌دهی‌ها، هماهنگ‌کردن‌ها، استفاده‌ها از قدرت، صدور مجوزها، مستندسازی‌ها، تخصیص منابع و مانند آن را شفاف، عاری از ابهام و در معرض قرار داد؟

۱۲. اجرای برنامه‌ها و طرح‌های جاری در حوزه شهرسازی باید چه ویژگی‌ها و مؤلفه‌هایی داشته باشد تا بتوان آن اجرا را اجرای درست، مناسب و سالم به شمار آورد؟ آیا می‌توان مجموعه ویژگی‌ها و مؤلفه‌های عام و اختصاصی را برای اجرای طرح‌ها و برنامه‌های جاری در حوزه شهرسازی تعریف کرد که در صورت تحقق آن مؤلفه‌ها، آن اجرا را واجد وصف سلامت دانست و در صورت عدم تحقق، آن را ناسالم ارزیابی کرد؟

۱۳. چگونه می‌توان نظارت الکترونیک را در عرصه شهرسازی گسترش داد و تقویت کرد و در حد اعلی از امکان تحقق زمینه‌های تبانی میان خدمات‌دهندگان و گیرندگان خدمات کاست؟

۱۴. چگونه می‌توان نظامی برای پاداش و کیفر بنا نهاد که در آن هزینه‌ها و جریمه‌های حاصل از ارتکاب جرم و تخلف بیش از منافعشان باشد؟

۱۵. چگونه می‌توان در عرصه شهرسازی، درآمدهای دستگاه‌های ناظر را بر ارتکاب جرایم و تخلفات (مثلاً بر تراکم‌فروشی) مبتنی نکرد و برای آن منبع دیگری در نظر گرفت؟

۱۶. با چه فرایندی می‌توان از تعارض میان منافع واضعین مقررات، مجریان مقررات (نظارت‌کنندگان) و ذی‌نفعان از جریمه‌ها تفکیک قائل شد؟ مثلاً آیا واریز جریمه‌ها به خزانه‌ای غیر از خزانه واضعین و مجریان مقررات ره به جایی می‌برد؟

۱۷. به‌منظور به‌کارگیری افشاگران در عرصه شهرسازی و ارتقای روش‌های حمایت و پشتیبانی از آن‌ها چه اقداماتی باید صورت گیرد؟

۱۸. فرایند وضع و تصویب مقررات شهرسازانه چگونه باید بازتعریف شود تا شهروندان نیز در وضع و تصویب مقررات مشارکت و نقش داشته باشند؟

۱۹. فرایند تدوین و تصویب سیاست‌های شهرسازانه چگونه باید بازتعریف شود تا شهروندان نیز در آن مشارکت و نقش داشته باشند؟

۲۰. فرایند مطالعات و پژوهش‌های علمی و فنی چگونه باید بازتعریف شود تا در آن شهروندان نیز نقش و مشارکت داشته باشند و نیازها و خواسته‌هایشان لحاظ شود؟
۲۱. فرایند و شیوه‌های نظارت، ارزیابی و نظام پاداش و کیفر چگونه بازتعریف شود که در آن شهروندان نیز مشارکت و نقش داشته باشند؟
۲۲. چگونه می‌توان حقوق شهروندی خصوصاً آن بندها و مواد از حقوق شهروندی را که به حوزه فعالیت‌های شهرسازی مرتبط است، هم از جهت نظری و هم از جهت عملی فعال کرد تا مفاسد ناشی از فقدان این حقوق مرتفع گردد؟
۲۳. چگونه می‌توان شکاف میان مدیریت‌های فعال در عرصه شهرسازی با خواسته‌ها و نیازهای شهروندی را مرتفع کرد و انطباق یا عدم انطباق برنامه‌ها، طرح‌ها و اقدامات صورت گرفته در عرصه شهرسازی با نیازها و خواسته‌های شهروندان را در زمره اصلی‌ترین ملاک‌ها و معیارهای ارزیابی سلامت عملکرد در عرصه شهرسازی گنجانند؟

فهرست منابع

- ۱- براتی، ناصر، چالش‌های رودرروی شهرسازی در ایران در آستانه قرن ۲۱، باغ نظر، سال ۱۳۸۵، شماره ۶، ص ۵-۲۶.
- ۲- پاگ، سدريک، شهرهای پایدار در کشورهای در حال توسعه، ترجمه ناصر محرم‌نژاد و نشاط حدادتهرانی، تهران، مرکز مطالعاتی و تحقیقاتی شهرسازی و معماری، ۱۳۸۳.
- ۳- پورعزت، علی اصغر، طاهری عطار، غزاله، سازمان‌دهی و طراحی ساختار، تهران، سمت، ۱۳۹۲.
- ۴- پورنقدی، بهزاد، الزامات و راهکارهای نظارت الکترونیک بر جرایم رایانه‌ای از سوی سازمان بازرسی کل کشور، همدان، عصر دانش ماد، ۱۳۹۳.
- ۵- رضائیان، علی، اصول مدیریت، تهران، سمت، ۱۳۸۳، ص ۱۳۸.
- ۶- شيعه، اسماعيل، مبانی برنامه‌ریزی شهری، تهران، دانشگاه علم و صنعت ایران، ۱۳۹۵.
- ۷- عارف، رضا، گفتگو با معاون مدیرکل بازرسی امور شهرسازی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور، ۱۲ خردادماه ۱۳۹۸، منتشر نشده.
- ۸- غمامی، مجید، درباره مسائل شهرسازی در ایران، تهران، آگاه، ۱۳۸۶.
- ۹- قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، مصوب ۱۳۹۰/۸/۷.
- ۱۰- قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱.
- ۱۱- قانون رسیدگی به تخلفات اداری، مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ مجلس شورای اسلامی.
- ۱۲- گزارش «اهم آسیب‌های موجود در حوزه تحت نظارت گروه بازرسی مسکن و شهرسازی»، تهران، سازمان بازرسی کل کشور، اداره کل بازرسی امور شهرسازی، ۱۳۹۷، منتشر نشده.
- ۱۳- محسنی، رضا علی، «اولویت‌بندی آسیب‌ها و مسائل شهری در ایران»، پژوهش‌نامه علوم اجتماعی، سال سوم، شماره سوم، ۱۳۸۸، ص ۳۱.
- ۱۴- منشور حقوق شهروندی، مصوب ۱۳۹۵/۰۹/۱۵.
- 15- Banisar, "Whistleblowing: International Standards and Developments", in Corruption and Transparency: Debating The Frontiers Between State, Market And Society, I. Sandoval, ed., World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C., 2011 available online at ssrn.com
- 16- https://en.wikipedia.org/wiki/Municipal_or_urban_engineering
- 17- https://shahrsazan.ir/urban_introduction
- 18- <https://www.beytoote.com>
- 19- <https://www.yjc.ir>

- 20- Simmins, Geoffrey, "Urban And Regional Planning", The Canadian Encyclopedia, Published Online at: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/urban-and-regional-planning>

علل و آثار پدیده فساد: ارزیابی در باب آنچه از پژوهش های تجربی یک دهه ی گذشته آموخته ایم

رسول داراب خانی^۱

چکیده

فساد پدیده ای است که از یک سو تأثیرات مهیبی بر توسعه ی اقتصادی و اجتماعی دارد و از سوی دیگر تابع طیف عظیمی از شرایط نهادی، قضایی، اجتماعی و اقتصادی است. هدف از این مقاله، رسیدن به برآوردی نو و ارائه ی یک ارزیابی فراگیر از مطالعات موجود در زمینه ی پدیده ی فساد و علل و آثار آن است. رویکرد پژوهشی حاضر بیش از هر چیز، بیان دیدگاه های برگرفته از پژوهش های تجربی، به بحث گذاشتن این دیدگاه ها و قیاس نتایج به دست آمده با یافته های پیشین است.

واژگان کلیدی: رشوه، علل فساد، فساد، آثار فساد، ارزیابی

مقدمه

فساد پدیده‌ای است که تأثیرات مهیبی روی توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی دارد و به بخش‌های بزرگی از جامعه و اقتصاد نفوذ پیدا کرده است. فساد را می‌بایست یک پدیده‌ی اجتماعی پیچیده و چند وجهی دانست چرا که انگیزه‌های دست زدن به رفتارهای فساد ابعاد مختلفی داشته و حاصل و برهم کنش‌ها در سطوح خرد، بزرگ و کلان است. جای شگفتی است که به ندرت شاهد پرداختن به این پدیده هستیم در حالی که فساد در بستر جرم به طور مفصل مورد تحلیل و تفصیل قرار گرفته است. تا دهه‌ی ۱۹۸۰ فساد را صرفاً موضوعی سیاسی، اجتماعی، تاریخی و جزایی تلقی می‌کردند و در این حوزه‌ها روی آن پژوهش می‌کردند اما مدتی است که این پدیده در زمینه‌های اقتصادی مطرح و برجسته شده است. افزایش کیفیت و میزان دسترسی به اطلاعات سبب شد از اواخر دهه‌ی ۱۹۹۰ به تدریج پژوهش‌های تجربی درباره‌ی فساد گسترش یابد. دیدگاه‌های موجود در این مطالعات به ما کمک می‌کند در برگزیدن رویکردهای مبارزه با فساد، هدفمندتر و کارآمدتر عمل کنیم. سیاست‌گذاران تنها در صورتی از بالاترین آگاهی ممکن برخوردار خواهند بود که از یک سو گستره‌ی پژوهش‌های موجود روشن و شناخته شده باشد و از سوی دیگر دیدگاه‌های به دست آمده از این پژوهش‌ها قاطع و مطمئن باشند.

با در نظر گرفتن برخی از ارزیابی‌های برجسته و شناخته شده‌ی تحلیل فساد، از جمله آثار منتشر شده‌ی افرادی چون رز –ایکرم^۱ (۱۹۹۹)، تانزی^۲ (۱۹۹۸)، جین^۳ (۲۰۰۱)، آیت^۴ (۲۰۰۳)، لمبزدورف^۵ (۲۰۰۶)، سِلدادیو و دی هان^۶ (۲۰۰۶) و تریزمان^۷ (۲۰۰۷)، مقاله‌ی حاضر قصد دارد یک بررسی به روز، و فراگیر از مطالعات موجود ارائه داده و زمینه‌ها و تأثیرات فساد را تفصیلاً مورد بحث قرار دهد. توجه اصلی این پژوهش روی بیان پژوهش‌های تجربی اخیر درباره‌ی زمینه‌ها و تأثیرات فساد و بحث درباره‌ی این مطالعات می‌باشد و از این نظر می‌توان مقاله‌ی حاضر را متفاوت دانست. آنچه مدت‌ها پیش باید انجام می‌گرفت، انجام یک جداسازی گسترده روی هر دو دسته‌ی مطالعات و تقسیم‌بندی‌ها به دسته‌های گوناگون و مجزا می‌باشد. حجم فزاینده‌ی اطلاعات موجود (و افزایش اعتبار آن‌ها) انجام این کار را در پژوهش حاضر به شدت تسهیل می‌کند. از این رو، نه تنها پیشرفت‌های اخیر در زمینه‌ی نقش فساد در حوزه‌های بررسی شده در پژوهش‌های پیشین مورد واکاوی قرار گرفته (مانند بروکراسی، توسعه اقتصادی و درآمدها)، بلکه به نقش فساد در حوزه‌هایی پرداخته شده که در مطالعات پیشین

1 Rose-Ackerman

2 Tanzi

3 Jain

4 Aidt

5 Lambsdorff

6 Seldadyo and de Haan

7 Treisman

مغفول مانده بودند (مانند فرار مغزها). انجام چنین پژوهشی به طور مشخص در سایه‌ی پیشرفت‌های اخیر در زمینه‌ی کیفیت اطلاعات و دسترسی به آن، اهمیت فراوانی دارد.

هدف از این مقاله واکاوی ادبیات موجود پیرامون عوامل تعیین کننده و تاثیرات فساد می‌باشد. به این منظور یک دسته‌بندی نظام‌مند روی عوامل تعیین کننده و آثار فساد در ادبیات تجربی موجود مورد بحث قرار گرفته است.^۱ ما می‌کوشیم هم روی تئوری‌های اصلی توجیه کننده‌ی وجود یک رابطه در این میان بحث کنیم و هم روی شواهد تجربی مرتبط که قبلاً برای پی بردن به این رابطه انجام شده بررسی داشته باشیم. مشخصاً به نظر می‌رسد نتایج تجربی به دست آمده در پژوهش‌های یک دهه‌ی گذشته، با آنچه که در مطالعات پیش از خود به دست آمده تفاوت دارند. به همین خاطر ما شواهد به دست آمده را به دو دسته‌ی پیش و پس از سال ۲۰۰۶ تقسیم می‌کنیم و می‌کوشیم دریابیم که مغایرت‌های موجود در این دو دسته شواهد به خاطر استفاده از اطلاعات گوناگون است یا اینکه شواهد از اساس با هم در تضاد هستند.^۲ یافته‌های تجربی در یک جدول ارزیابی گرد هم می‌آیند. این جدول راستای سببی فساد را در هر بخش نشان می‌دهد. به کمک این راهکار سیستماتیک خواننده می‌تواند به سرعت از پیشرفت‌های جدید در پژوهش‌های تجربی درباره‌ی فساد آگاه شود و حوزه‌هایی را مورد شناسایی قرار دهد که هنوز فاقد پژوهش تجربی درباره‌ی فساد است.

یکی از نتایج انجام چنین کاری این است نتایج تجربی به دست آمده از پژوهش‌های جدیدتر و قدیمی‌تر همدیگر را نقض می‌کنند. سرچشمه‌ی این تناقض را می‌توان به چند عامل معطوف دانست؛ از جمله رویکردهای اقتصادسنجی (اکونوتریک) متفاوت و تفاوت در گستره‌ی اطلاعات استفاده شده. ما تلاش نمی‌کنیم اختلاف میان آن‌ها را حل کنیم بلکه قصد داریم نتایج تجربی را گزارش دهیم و تفاوت‌های موجود در روش‌های استفاده شده را برجسته نماییم.

ساختار مقاله‌ی حاضر به این صورت است: ما در بخش دوم به دلایل تجربی فساد می‌پردازیم. در بخش سوم تاثیرات تجربی فساد را مطرح می‌کنیم. در بخش چهارم نتیجه‌گیری انجام می‌دهیم. همچنین یک ارزیابی از پژوهش‌های تجربی مورد بحث ارائه می‌دهیم که به صورت جدول‌های ۱ و ۲ به ترتیب در بخش‌های مربوط به خود آمده‌اند.

۱ در زمینه تحلیل دلایل و تاثیرات فساد، پژوهشگران به مشکل درون‌زایی اشاره می‌کنند. «جالب اینجاست که همان مجموعه زمینه‌های به کار رفته برای توضیح دادن فساد (مانند اقتصادی، سیاسی - حقوقی و اجتماعی - فرهنگی) برای ارزیابی اثرات فساد نیز استفاده شده‌اند. این امر نشان می‌دهد که ممکن است میان زمینه‌ها و تاثیرات فساد حلقه‌های بازخورد وجود داشته باشد». در نتیجه برخی از پیامدهای فساد که در ادامه مورد بحث قرار خواهیم داد می‌توانند دلایل فساد هم باشند. به همین خاطر ما عمدتاً روی پژوهش‌های باکیفیتی تمرکز می‌کنیم که مشکلات درون‌زایی را در نظر گرفته‌اند تا بتوانیم عوامل و آثار مستقیم فساد را استخراج کنیم

۲ در مقاله حاضر، تمرکز اصلی ما روی پژوهش‌های تجربی انجام گرفته به وسیله‌ی اطلاعات شهودی است. برای مشاهده‌ی یک ارزیابی روی پژوهش‌ها درباره‌ی فساد با استفاده از رویکرد آزمایشی به آیینک و سرا (۲۰۱۲) مراجعه نمایید.

دلایل فساد

بروکراسی و مدیریت ناکارآمدی و ساختار سیاسی

چند تئوری عمده وجود دارد که می‌گویند در صورت بالا بودن سطوح ناکارآمدی به بروز سطوح بالایی از فساد منجر می‌شود. نخست، همان گونه که تانزی اشاره کرده: «وجود احکام و مقررات به مقاماتی که مسئول دادن مجوز و بازرسی فعالیت‌ها هستند نوعی مونوپلی (قدرت انحصاری) می‌دهد».^۱ بنابراین، هرچه مقررات بیشتری وجود داشته باشد، میزان ارتباط مسئولان با افراد فعال در بخش خصوصی بیشتر می‌شود و در نتیجه احتمال اینکه عضوی از این بخش آلوده به فساد گردد بالاتر می‌رود. تانزی همچنین اشاره می‌کند که در بروکراسی‌های ناکارآمد، قوانین شفافیت کمتری پیدا می‌کنند (میزان پاسخگوسازی کاهش می‌یابد) و صدور مجوزها بیشتر به افراد مشخص سپرده می‌شود (میزان رقابت کاهش می‌یابد) و هر دوی این عوامل زمینه‌ساز بروز فساد به میزان بالا هستند. کافمن و وی^۲ در مقاله‌ی خود در سال ۱۹۹۹ که با اطلاعات سال ۱۹۹۷ تهیه شده، شواهدی تجربی به دست آورده‌اند که این مساله را تایید می‌کنند. شواهد تجربی به دست آمده پس از آن‌ها نیز همچنان حکایت از درستی این فرض دارند. این شواهد که بر مبنای اطلاعات گوناگون به دست آمده‌اند تایید می‌کنند که «دخالل دولت در اقتصاد و به ویژه در حوزه‌ی کنترل قانونی باعث افزایش فساد می‌شود».^۳

مشارکت مدنی و آزادی رسانه

از دید تئوریک، استدلال شده که آزادی رسانه‌ها در گسترش هنجارهای فسادستیزانه نقش دارد و هزینه‌ی اجتماعی بالقوه‌ی شرم عمومی از انجام فساد را بالا می‌برد. همچنین، مشارکت مدنی در قالب دموکراسی خود شکلی از مبارزه با فساد است زیرا انتخابات به عموم مردم امکان می‌دهد سیاستمداران فساد را برکنار کنند. پژوهش‌های تجربی موجود این فرض را تایید کرده و اشاره می‌کنند که برقراری دموکراسی به مدت طولانی باعث پایین آمدن سطح فساد می‌شود.^۴ پژوهش‌های صورت گرفته به کمک مجموعه‌ای از اطلاعات که ۱۲۶ کشور جهان‌ها را بین سال‌های ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۷ پوشش می‌دهد، تصدیق می‌کنند که دموکراتیزه شدن و آزادی رسانه هر دو بر روی فساد تاثیر منفی می‌گذارند.^۵

آزادی اقتصادی

سطوح بالای آزادی اقتصادی یا بنا به تعریف، آزادی عمل در خرید، فروش و استفاده از منافع در تئوری باعث پایین آمدن سطوح فساد می‌شود. هرچه قید و بندهای اقتصادی مانند شرایط اعطای مجوز کمتر باشد، احتمال انجام فساد برای به پیش بردن کارها و انجام کسب و کار کمتر می‌شود. مطالعات

1 Tanzi, 1998

2 Kaufman and Wei

3 Goel and Nelson, 2010

4 Treisman, 2000

5 Bhattacharyya and Hodler

تجربی موجود خبر از درستی این فرضیه می‌دهند. آن‌ها نشان داده‌اند که بالا بودن آزادی اقتصادی به کاهش سطوح فساد می‌انجامد.^۱ تازه‌ترین پژوهش‌های تجربی نیز بر این فرض صحه می‌گذارند. در این پژوهش‌ها برای اندازه‌گیری آزادی اقتصادی از اطلاعات برگرفته از بنیاد میراث استفاده شده و نتایج حکایت از آن دارند که میان آزادی اقتصادی و فساد رابطه‌ای منفی برقرار است.^۲

رشد اقتصادی

می‌توان استدلال کرد که فساد به صورت‌های مختلف در روند رشد اقتصادی اختلال ایجاد می‌کند. این اختلال از اثرات زیان‌بار فساد روی بخش خصوصی، کیفیت نهادها و سیاست‌گذاران سرچشمه می‌گیرد.^۳ تأثیرات فساد به طور مفصل مورد مطالعه قرار گرفته‌اند ولی کمتر آثاری را می‌توان یافت که به تأثیرات آن بر رشد اقتصادی پرداخته باشند. یکی از نخستین پژوهش‌هایی که در پی یافتن رابطه‌ی علت و معلولی بین رشد و فساد بود، به این نتیجه رسید که به لحاظ آماری رابطه‌ی نیرومندی میان این دو نیست (و البته نشان داد که فساد از سطح رشد می‌کاهد).^۴ پلگرینی و گرلا^۵ (۲۰۰۴) مسیرهای اثر مستقیم و غیرمستقیم فساد روی رشد اقتصادی را تحلیل نمودند. یافته‌های آنان نشان می‌دهد فساد به واسطه‌ی تأثیر بر سرمایه‌گذاری و سیاست‌های تجاری، رشد اقتصادی را کند می‌کند. پس از آن‌ها پژوهشی با استفاده از اطلاعات بانک جهانی انجام گرفت که دوره‌ی ۲۰۰۰ – ۱۹۷۰ را پوشش می‌دهد. این پژوهش به نتایجی دست یافت که نشان می‌دهد رشد اقتصادی در سایه‌ی نهادهای نیرومند از سطح فساد می‌کاهد ولی در صورت ضعیف بودن نهادها هیچ تأثیری ندارد.^۶ در یک پژوهش جدیدتر از اطلاعات ۱۳,۰۰۰ موسسه‌ی ویتنامی استفاده شد که مربوط به سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۰ بودند. این پژوهش نشان داد که هرچه سطوح رشد بالاتر باشد، سطوح فساد پایین‌تر خواهد آمد؛ به ویژه هنگامی که حقوق ارضی نیرومند باشد و فعالیت‌های بین – استانی به خوبی در جریان باشد.^۷

تنوع نژادی

به لحاظ تئوری، بزرگ بودن تنوع نژادی (به واسطه‌ی چندپارگی‌های نژادی – زبانی) فساد ناشی از گرایش درون – گروهی را افزایش می‌دهد. به طور مشخص، هنگامی که عضو یک گروه نژادی به یک پست دولتی منصوب می‌شود، احتمال ماندن او در این مقام بیشتر است؛ حتی اگر به فساد دست زده باشد. این امر تا حد زیادی به این خاطر است که فرد مسئول منابع موجود را بیشتر به گروه نژادی خود اختصاص می‌دهد و آن‌ها نیز با کمک به ماندن او در پستش کار وی را جبران می‌کنند. یکی از نخستین

1 Paldam, 2002

2 Saha *et al.*, 2009

3 Pellegrini and Gerlagh, 2004

4 Ali and Isse, 2003

5 Pellegrini and Gerlagh

6 Aidt *et al.*, 2008

7 Bai *et al.*, 2013

پژوهش‌های تجربی صورت گرفته در این زمینه، اقدام به ارزیابی چندین دلیل احتمالی برای فساد کرد و نتیجه گرفت که تنوع نژادی در نهایت می‌تواند روی افزایش سطوح فساد تاثیر اندکی داشته باشد.^۱ پس از آن یک پژوهش تجربی دیگر منحصر به رابطه‌ی میان تنوع نژادی و فساد پرداخت و با بررسی اطلاعات وزارت دادگستری ایالات متحده امریکا در دوره‌های ۱۹۸۹ - ۱۹۸۰ و ۱۹۹۹ - ۱۹۹۰ نتیجه گرفت که تنوع نژادی باعث بالا رفتن سطوح فساد می‌گردد.^۲

جنسیت

از دید تئوری استدلال شده که زنان نسبت به مردان کمتر فرد - محور (خودخواه) هستند.^۳ دالر در این مقاله به پژوهش‌های گوناگونی اشاره می‌کند که همگی نشان داده‌اند زنان به «کمک کردن» تمایل بیشتری دارند، مبنای رای دادن‌شان مسائل اجتماع است و به لحاظ اخلاقی محکم‌تر هستند. از این رو نتیجه‌گیری شده که زنان تمایل کمتری به انجام کارهای فاسد دارند. پژوهش‌های تجربی کاملاً این فرض را تایید می‌کنند. یکی از آن‌ها نشان می‌دهد که در پارلمان‌های دارای اکثریت زن، گرایش به فساد کمتر است.^۴ پژوهش تجربی دیگری با مشاهده‌ی بروکرسی دولتی این امر را تایید کرده دریافت است که بخش‌های دارای اکثریت زن و کشورهایی که در آن سهام زنان در نیروی کار بالاتر است، کمتر به فساد گرایش دارند.^۵ پس از این‌ها، پژوهش‌های تجربی دیگری روی این فرض انجام شده و آن را در شرایط آزمایشگاهی بررسی کرده است. این پژوهش‌ها کوشیدند اثر عوامل دیگر را خنثی کنند و در پایان به این نتیجه رسیدند که زنان به فساد گرایش کمتری دارند.^۶

جهانی‌سازی

به لحاظ تئوری فرض بر آن است که هرچه سطح جهانی‌سازی^۷ بالاتر رود، سطوح فساد کاهش می‌یابد. همان‌طور که شارون اشاره می‌کند، رشد وابستگی متقابل ملت‌ها به یکدیگر هم در سیاست به وسیله‌ی سازمان‌های بین‌المللی و هم در اجتماع به وسیله‌ی رسانه‌ها باعث می‌شود کیفیت کار دولت‌ها بهتر شود و هنجارهای فسادستیزانه پیشرفت نماید.^۸ نخستین پژوهش‌های تجربی در این رابطه دریافتند که چنین تاثیری در حقیقت وجود دارد. سندهلتز و کوتزل در پژوهش‌های خود متوجه شدند هرچه درجه‌ی همبستگی در دنیای اقتصاد پایین‌تر بیاید، سطوح فساد بالاتر خواهند رفت.^۹ در پژوهش‌های بعدی، این ارتباط در مورد کشورهای کم‌درآمد مورد پرسش قرار گرفت. یک پژوهش با استفاده از اطلاعات

1 Treisman, 2000

2 Dincer, 2008

3 Dollar *et al.*, 2001

4 Dollar *et al.*, 2001

5 Swamy *et al.*, 2001

6 Frank *et al.*, 2011; Rivas, 2012

7 globalization

8 Charron, 2009

9 Sandholtz and Koetzle, 2000

میان - حوزه‌ای ۱۲۷ کشور از سال ۲۰۰۶ به بعد، نتوانست در کشورهای فقیر میان فساد و جهانی سازی هیچ رابطه‌ی خطی پیدا کند.^۱ با این وجود، بررسی اطلاعات یک گروه ناهمگون از کشورها که مربوط به ۱۰۲ کشور در بازه‌ی زمانی ۲۰۰۵ - ۱۹۹۵ بود، نشان داد که جهانی سازی یک متغیر نیرومند در زمینه‌ی فساد است که در کشورهای توسعه یافته آن را به شدت کاهش می‌دهد.^۲ هر دو پژوهش به این نتیجه رسیدند که چنین رابطه‌ای در کشورهای پیشرفته وجود دارد.

اندازه دولت

قاعدتا فرض بر این است که هرچه یک دولت بزرگ‌تر باشد، سطوح فساد در آن بالاتر است. معمولا در کشورهایی که دولت بزرگی دارند، میزان پاسخگویی افراد کمتر است، سیستم بروکراسی لایه‌های بیشتری دارد و دخالت دولت در اقتصاد بیشتر است. همه‌ی این فاکتورها را می‌توان عامل افزایش فساد دانست. یکی از نخستین پژوهش‌های تجربی در این رابطه از اطلاعاتی در سطح دولتی استفاده کرد که مربوط به سال‌های ۱۹۸۷ - ۱۹۸۳ بود. نتیجه‌ی پژوهش این بود که اندازه‌ی دولت به ویژه به خاطر هزینه‌هایی که دولت انجام می‌دهد با میزان فساد رابطه‌ی مستقیم دارد و بزرگی دولت به شدت روی افزایش فساد تاثیر دارد.^۳ با این حال، بعدها مقاله‌ای منتشر شد که از اطلاعات سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۲ کشورهای در حال پیشرفت استفاده کرده بود. این پژوهش نشان داد که بزرگی بودن اندازه‌ی دولت‌ها باعث کاهش سطوح فساد می‌گردد.^۴ به همین صورت، پژوهش تجربی دیگری که با مجموعه دیتای ۱۰۰ کشور در بازه‌های زمانی ۱۹۹۷ - ۱۹۹۵، ۲۰۰۰ - ۱۹۹۸ و ۲۰۰۳ - ۲۰۰۱ انجام شده بود نتیجه گرفت که بزرگ‌تر شدن دولت‌ها به کاهش سطوح فساد می‌انجامد.^۵ در یک پژوهش دیگر، پژوهشگران هم از اطلاعات «سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی» و هم از اطلاعات مربوط به کشورهای در حال توسعه در بازه‌ی زمانی ۲۰۰۳ - ۱۹۹۶ استفاده نمودند. آنان به این نتیجه رسیدند که میان اندازه‌ی دولت و فساد یک رابطه‌ی نیرومند علت و معلولی برقرار است.^۶ در راستای تلاش برای ابهام‌زدایی از این نتایج متضاد، پژوهش دیگری به کمک اطلاعات سالانه‌ی ۸۲ کشور جهان در بازه‌ی زمانی ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۸ انجام گرفت و سطح دموکراسی کشورها در آن کنترل گردید. مشخص شد که بزرگی بودن اندازه‌ی دولت‌ها در کشورهایی که دموکراسی ضعیف دارند فساد را افزایش می‌دهد و برعکس در کشورهایی که دموکراسی نیرومند دارند فساد را کمتر می‌کند.^۷

1 Lalountas *et al.*, 2011

2 Badinger and Nindl, 2014

3 Goel and Nelson, 1998

4 Goel and Budak, 2006

5 Goel and Nelson, 2010

6 Arvate *et al.*, 2010

7 Kotera *et al.*, 2012

ساختار دولتی

از لحاظ تنوریک، تمرکززدایی می‌بایست کاهش فساد را به دنبال داشته باشد. دلیل آن این است که تمرکززدایی در دولت‌ها باعث افزایش رقابت میان مناطق می‌شود، سطح انحرافات که منشاء دولتی دارند را کاهش می‌دهد و به افراد امکان می‌دهد به جای درگیر شدن در کارهای فاسد برای انجام کارهای خود به ناحیه‌ی دیگری بروند. یکی از نخستین پژوهش‌های صورت گرفته درباره‌ی این فرضیه، درستی آن را تصدیق می‌کند و نتیجه می‌گیرد که تمرکززدایی مالی در هزینه‌کردهای دولتی نقش بسیار مهم و موثری در کاهش فساد دارد.^۱ پژوهش دیگری که پس از آن انجام گرفت، بر نتیجه‌گیری پژوهش مذکور صحنه می‌گذارد و نشان می‌دهد که میان تمرکززدایی و اقتصادهای سایه و فساد یک رابطه‌ی منفی برقرار است.^۲ پژوهش‌های دیگر از رابطه‌ی میان تمرکززدایی مالی و فساد فراتر رفته‌اند تا تاثیرات تمرکززدایی فیزیکی و سیاسی را بررسی نمایند. یکی از تازه‌ترین آن‌ها دریافت در کشورهایی که شمار رده‌های دولتی زیاد است، سطوح فساد بسیار بالاتر می‌باشد. همچنین مشخص شد که بزرگ بودن ساختارهای بروکراتیک زیرمجموعه‌ی دولت نیز بر بالاتر بودن میزان فساد تاثیر دارند.^۳

سیستم دولت

تنوری می‌گوید سطوح فساد در سیستم‌های دموکراتیک پایین‌تر است. هنگامی که دموکراسی برقرار است، افراد می‌بایست با رای انتخاب شوند؛ به این ترتیب اگر انتخابات منصفانه و دوره‌ای باشد سطح فساد پایین می‌آید چرا که در چنین شرایطی میزان پاسخگو کردن مسئولان بالا است. بررسی‌ها نشان داده که این رابطه در عمل وجود دارد. از جمله در جریان پژوهش که فرض کرده بود ضعف‌تر شدن هنجارها و نهادها باعث بالا رفتن سطح فساد می‌گردد.^۴ پژوهش دیگری که بعداً انجام گرفت نیز این دیدگاه را تایید نمود و به این نتیجه رسید که برقراری بی‌وقفه‌ی دموکراسی‌ها در میان مدت و بلند مدت در کاهش سطوح فساد موثر است.^۵

محرك‌های تاریخی

شماری از نظریه‌پردازان به نقش فاکتورهای تاریخی روی سطوح فساد اشاره داشته‌اند. برای نمونه، از نگاه این دانشمندان، تاریخ استعماری کشورها در سطوح فساد آن‌ها نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. چندین پژوهش منحصر به تاثیرات استعمار در حوزه‌ی فساد پرداخته‌اند. از جمله یک پژوهش تجربی در سال ۲۰۰۰ نتیجه گرفت در کشورهایی که در گذشته مستعمره‌ی انگلستان بوده‌اند، سطوح فساد به مراتب پایین‌تر است.^۶ چنین ارتباطی در بررسی‌های انجام گرفته روی مستعمرات پیشین کشورهایی

1 Fisman and Gatti, 2002

2 Dell'Anno and Teobaldelli, 2015

3 Fan et al., 2009

4 Sandholtz and Koetzle, 2000

5 Pellegrini and Gerlagh, 2008

6 Treisman, 2000

مانند فرانسه، پرتغال و اسپانیا مشاهده نشده است و به نظر می‌رسد که این نتیجه محدود به انگلستان است. سوامی^۱ در پژوهش‌های خود، به درستی نتایج پژوهش‌ها پیشین پی برد. مدتی بعد، یک پژوهش تجربی به یافته‌هایی مغایر با نتایج تریزمان^۲ دست پیدا کرد و این گونه استدلال نمود که سکونت‌گاه‌های اروپایی‌نشین و مستعمرات اروپایی از این رهگذر فساد بالاتری دارند.^۳ انجلز و دیگران^۴ این گونه استدلال کردند که اروپایی‌ها با جمعیت زیاد در سکونت‌گاه‌های جدید سکنی گزیدند و توانستند نسبت به جوامع دیگر برتری پیدا کنند؛ همین برتری به آنان امکان داد بدون حساب پس دادن دست به فساد بزنند. در این راستا، شماری از پژوهش‌ها حاکی از آن‌اند که فاکتورهای تاریخی همچون دین، سیستم‌های حقوقی و ثبات سیاسی نقش تعیین کننده‌ای روی سطوح فساد دارند. این فاکتورها در بخش‌های بعد مورد بحث قرار می‌گیرند.

سیستم حقوقی

به لحاظ تئوری، باور رایج این است که نوع منشور حقوقی یک کشور بر کیفیت دولت آن کشور تاثیر می‌گذارد و در نتیجه روی سطوح فساد هم اثرگذار است. یکی از نخستین پژوهش‌های تجربی نتیجه گرفت که کشورهای دارای عرف یا همان عرف حقوقی، فساد کمتری دارند.^۵ با این وجود، پژوهش تجربی دیگری که قصد داشت تاثیرات عرف بر فساد را آشکار کند به این نتیجه رسید که اگر عوامل دیگر کنترل شوند، هیچ تاثیری دیده نمی‌شود.^۶ یک پژوهش جدیدتر با استفاده از اطلاعات ۱۰۰ کشور در بازه‌های زمانی ۱۹۹۷-۱۹۹۵، ۲۰۰۰-۱۹۹۸ و ۲۰۰۳-۲۰۰۱ نتیجه گرفت که عرف در پایین آمدن سطوح فساد نقش دارد.^۷

رقابت در بازار و سیاست

افزایش رقابت‌ها در بازار و سیاست احتمال اینکه فرد یا گروهی از افراد انحصار کالاهای عمومی را به دست داشته باشند کاهش می‌دهد و از این رو فساد را هم کم می‌کند. نتایج بررسی اطلاعات دهه‌ی ۱۹۸۰ در یک پژوهش تجربی با این فرضیه که رقابت سیاسی از فساد می‌کاهد سازگاری داشت ولی نشان داد که رابطه‌ی این دو خطی نیست (میزان فساد در یک دیکتاتوری احتمالاً کمتر از فساد در کشوری است که دموکراسی نسبی دارد) و درباره‌ی تاثیر رقابت بازار نیز نتوانست به نتیجه گیری قطعی برسد.^۸ در پژوهش‌های بعدی نتایج دقیق‌تری به دست آمد. در یکی از آن‌ها شواهدی به دست

1 Swamy *et al.* (2001)

2 Treisman

3 Angeles and Neanidis, 2015

4 Angeles *et al.*

5 Treisman, 2000

6 Pellegrini and Gerlagh, 2008

7 Goel and Nelson, 2010

8 Montinola and Jackman, 2002

آمد که بر اساس آن هرچه رقابت سیاسی بیشتر باشد تنها انواع مشخصی از فساد کاهش پیدا می‌کند.^۱ پژوهش دیگری به کمک اطلاعات سازمانی روی تاثیر رقابت بازار کار کرد و کوشید مشکلات ناشی از بررسی اطلاعات کشورهای مختلف را حل کند. پژوهشگران به این نتیجه رسیدند که هرچه رقابت در بازار کالا نیرومندتر باشد، سطوح فساد پایین‌تر خواهد بود.^۲ پژوهش تجربی دیگری که با استفاده از اطلاعات منحصر به یک کشور^۳ انجام گرفت نیز، نتایج به دست آمده در پژوهش‌های مذکور را تایید نموده است.^۴

وجود منابع طبیعی

نظریه‌ای به نام «بلای منابع»^۵ وجود دارد که مورد پذیرش نظریه‌پردازان است. براساس این نظریه هر چه منابع طبیعی یک کشور حجم بالاتری داشته باشد، فرصت برای دست زدن به فساد بیشتر می‌شود و در نتیجه کمیت فساد افزایش می‌یابد. یکی از نخستین پژوهش‌های انجام شده در این زمینه، درستی این دیدگاه را تایید کرد و نشان داد کشورهای دارای منابع طبیعی فراوان به مراتب دچار فساد بیشتری هستند.^۶ پس از آن پژوهش دیگری روی اطلاعات ۱۲۴ کشور در سال‌های ۲۰۰۴ - ۱۹۸۰ کار کرد و این دیدگاه را تصدیق کرد. پژوهشگران در این پژوهش دریافتند که میزان تاثیر منابع طبیعی روی فساد به کیفیت نهادهای درون یک کشور بستگی دارد.^۷ جالب است بدانید که به باور گروهی از پژوهشگران، حتی نوع منابع طبیعی هم در این تاثیرگذاری اهمیت دارد. یک پژوهش در سال ۲۰۰۴ نشان داد که منابع طبیعی خام غیرسوختی بالاترین تاثیر را روی فساد و گرفتن شتاب رشد کشورها دارد.^۸ با این حال، یک پژوهش در سال ۲۰۰۵ به نتایجی مغایر با یافته‌های کورهون منتهی شد. نتیجه‌ی پژوهش این بود که فراوانی سوخت، فلزات و مواد معدنی بیشتری تاثیر را در بالا بردن سطح فساد دارد.^۹

ثبات سیاسی

از دید تئوریک، همان گونه که کامپانت اشاره کرده، در زمینه‌ی ارتباط فساد و ثبات سیاسی دو گونه تاثیرگذاری وجود داد. گونه‌ی نخست تاثیر افقی می‌باشد که در آن یک فرد در افق تصمیم‌گیری کوتاه مدت خود ثبات کمی دارد و به همین خاطر احتمال آلوده شدن او به فساد بیشتر است. در مورد گونه‌ی دوم باید گفت، برخی از شکل‌های فساد (مانند فساد در پروژه‌های زیرساختی) برای انجام

1 Sharafutdinova, 2010

2 Alexeev and Song, 2013

۳ در این پژوهش از اطلاعات ایالت نیویورک بین سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۰ استفاده شد.

4 Bennett *et al.*, 2013

5 resource curse

6 Sachs and Warner, 1997; Leite and Weidmann, 1999

7 Bhattacharyya and Hodler, 2010

8 Korhonen

9 Damania *et al.* 2005

گرفتن نیازمند زمان زیادی هستند و به همین خاطر صرفاً در صورت ثبات سیاسی شدید (برای نمونه تا زمان کامل شدن پروژه) محقق می‌شوند. به بیان دیگر حتماً باید ثبات سیاسی شدیدی برقرار باشد تا بخش خصوصی بتواند در نهان با مسئولان یک رابطه‌ی فاسد برقرار کند. به این ترتیب، براساس نظریه‌ی موجود، میان ثبات سیاسی و میزان فساد یک رابطه‌ی منحنی (غیرخطی) وجود دارد. پژوهش‌های تجربی اولیه‌ای که به دنبال یافتن نقش نهادهای سیاسی بر میزان فساد بودند این نظریه را تایید می‌کنند. نتایج به دست آمده در آن‌ها نشان داد که ثبات سیاسی با کاهش سطح فساد همراه است.^۱ پژوهش دیگری که منحصراً رابطه‌ی میان شاخصه‌های فساد و سطح ثبات سیاسی را ارزیابی نمود نتیجه گرفت که پس از کنترل سطح دموکراسی، همان گونه که نظریه‌ی موجود می‌گوید، بین این دو یک رابطه‌ی منحنی نیرومند برقرار است.^۲

فقر

از منظر تئوریک انتظار می‌رود سطوح فساد متناسب با نرخ فقر افزایش پیدا کند. ابتدا می‌بایست توجه داشت که در کشورهای فقیرتر، احتمال اینکه منابع کافی به ساخت یک سیستم حقوقی کارآمد اختصاص یابد کمتر است. افزون بر این، همان گونه که یوستسن و بیورنسکوف^۳ (۲۰۱۴) اشاره کرده‌اند، هنگامی که فقر فراوان است، انگیزه‌ی اصلی پرداخت رشوه برخورداری شدن از خدمات عمومی اساسی (مانند آموزش، آب سالم و انواع مجوزها) می‌باشد. در چنین جوامعی توان و حق دادن چنین خدماتی منحصراً در اختیار دولت است و این خود انگیزه‌ی نیرومندی برای شکستن قانون می‌شود. وجود این رابطه، نخستین بار در مقاله‌ای مطرح شد که دلایل و پیامدهای گوناگون فساد را بررسی کرده است.^۴ پس از آن به وسیله‌ی شواهد تجربی برگرفته از مطالعه‌ی پسرقت چند - سطحی در ۱۸ کشور دنیا تایید گردید. این مطالعه نشان داد احتمال اقدام افراد فقیرتر به پرداخت رشوه از دیگران بیشتر است.^۵

حقوق مالکیتی

در میان صاحب نظران این باور وجود دارد که پایین بودن حقوق مالکیتی^۶ باعث افزایش سطوح فساد می‌شود. دلیل آن این است که نبود حقوق مالکیتی برای افراد در بخش خصوصی ریسک ایجاد می‌کند و آنان را ترغیب می‌کنند با انجام کار فساد این ریسک را کم کنند و یا از آن به سود خود استفاده نمایند. یکی از نخستین پژوهش‌هایی که روی این رابطه تمرکز کرد نتیجه گرفت که بر مبنای مدل

1 Lederman *et al.*, 2005

2 Campante, 2009

3 Justesen and Bjornskov

4 Mauro, 1998

5 Justesen and Bjornskov, 2014

6 property rights

تبادل عمومی^۱ کشورهای کمتر توسعه یافته مستعد حقوق مالکیتی پایین و سطوح بالای فساد هستند.^۲ سال‌ها بعد پژوهشگران با گردآوری شواهد تجربی در پژوهش دیگری دریافتند که حفاظت از حقوق مالکیتی در کاهش سطوح فساد نقش بسیار پررنگی دارد.^۳

دین

از نگاه تئوریک می‌توان گفت دین روی سطوح فساد اثرگذار است. لاپورتا و دیگران (۱۹۹۹) نشان دادند که دین می‌تواند خصیصه‌های فرهنگی مردم را در زمینه‌ی سلسله مراتب اجتماعی شکل دهد و به طور مشخص دیدگاه آنان را در این باره که آیا باید افراد در قدرت را زیرسوال برد یا خیر تعیین کند. افزون بر این، برخی مذاهب مانند کاتولیک و اسلام در برخی کشورهای مشخص حاکم است، بنابراین احتمال اثرگذاری آن‌ها روی سطح فساد بیشتر است. نخستین شواهد تجربی به دست آمده در این زمینه می‌گوید سطوح فساد در کشورهایی که پس‌زمینه‌ی پروتستان دارند پایین‌تر است.^۴ این یافته در یک مقاله‌ی دیگر تایید شد. این مقاله با در نظر گرفتن تاثیر اقتصاد نتیجه‌گیری می‌کند که مسیحیت رفورم شده (مانند مذهب انگلیکان و پروتستان) و مذاهب قومی سطح فساد را کم می‌کنند در حالی که مذهب کاتولیک و دین اسلام سطح فساد را بالا می‌برند.^۵ مدتی بعد یک پژوهش صورت گرفته روی ۲۰۷ کشور جهان نشان داد که وجود مسیحیت ارتودکس در یک کشور از سال ۱۹۰۰ امروزه باعث افزایش فساد در آن کشور شده، در حالی که وجود مذهب پروتستان از همین تاریخ در کشور دیگر، سطوح فساد آن را پایین آورده است.^۶

تجارت (فضای باز تجاری)

هرچه شرایط برای تجارت بازتر باشد و ارتباط بیشتری با اقتصاد جهانی برقرار باشد، سطوح فساد پایین‌تر خواهد بود. زیرا همان‌طور که سندهلتز و کوتزل^۷ (۲۰۰۰) می‌گویند، سطوح بالای تعامل با اقتصاد جهانی می‌تواند ساختار اقتصادی و همچنین هنجارهای فرهنگی یک کشور را دگرگون سازد. افزون بر این، اگر سطح تجارت آزاد بالا رود برخی الزامات اداری (مانند انواع مجوز) از چارچوب انحصار بروکراتیک خارج می‌شود و در نتیجه احتمال دست زدن به فساد پایین می‌آید. این ارتباط در نخستین پژوهش‌های تجربی صورت گرفته تایید شد؛ از جمله پژوهشی که در سال ۱۹۹۶ روی ۵۴ کشور انجام گرفت و نشان داد که سطوح بالای کنترل دولت در اقتصاد و سطوح پایین تعامل با اقتصاد جهانی، هر دو باعث افزایش فساد می‌گردند.^۸ در سال‌های بعد، نتایج پژوهشی باز هم این ارتباط را تصدیق کردند.

1 general equilibrium model

2 Acemoglu and Verdier, 1998

3 Dong and Tongler, 2011

4 Treisman, 2000

5 Paldam, 2001

6 North *et al.*, 2013

7 Sandholtz and Koetzle

8 Sandholtz and Koetzle, 2000

مقاله ای که در سال ۲۰۰۶ روی اطلاعات مربوط به ۱۳۳ کشور جهان در سال ۲۰۰۳ کار کرده بود نتیجه گرفت که بالا بودن کیفیت و بازتر بودن فضای تجاری هر دو تاثیر چشمگیری بر کاهش فساد دارند.^۱ در یک پژوهش دیگر، شواهد بیشتری به دست آمد که نشان می داد فقط در کشورهایی که فضای باز اقتصادی دارند، بین فساد و سرانه ی تولید ناخالص ملی^۲ همبستگی منفی و نیرومندی وجود دارد (در غیر این صورت ارتباطی میان این دو نیست). مشخص شد که شدت این همبستگی در دوره های زمانی گوناگون و کشورهای مختلف نوسان می کند.^۳

شفافیت

تئوری می گوید هرچه شفافیت بالاتر باشد، سطوح فساد پایین تر خواهد بود. افزایش شفافیت احتمال شناسایی تخلفات را بیشتر می کند و تاثیر آن مانند پاسخگو نمودن هر یک از تصمیم گیرندگان است. این نظریه در مطالعات اولیه تایید شد. از جمله در مقاله ای که با توجه به اطلاعات ۱۴۵ کشور جهان در بازه ی زمانی ۱۹۹۶ - ۱۹۷۲ نشان می داد میان سطح آزادی رسانه ها و سطح فساد یک رابطه ی علت و معلولی نیرومند برقرار است.^۴ پژوهش دیگری اطلاعات همین کشورها را در بازه ی زمانی ۲۰۰۴ - ۱۹۷۲ بررسی کرد و به شواهدی دست یافت که نشان می داد شفافیت به تنهایی کافی نیست. شفافیت تنها در جوامعی تاثیر زیاد دارد که انتخاب آزاد و منصفانه در آن ها وجود داشته باشد و بتوان بر افراد فاسد مجازات اعمال کرد.^۵

شهرنشینی

میر و هالبوک^۶ در سال ۱۹۹۲ این استدلال را مطرح نمودند که شهرنشینی به واسطه ی تضعیف قید و بندهای اجتماعی، خانوادگی و دینی و همچنین متمرکز ساختن برنامه های دولتی و منابع طبیعی زمینه ی رشد فساد را فراهم می سازد. این مقاله با ارائه ی شواهد تجربی برگرفته از اطلاعات امریکا در سال های ۱۹۸۶ و ۱۹۸۷ نشان داد که میان شهرنشینی و فساد یک همبستگی مثبت وجود دارد.^۷ سال ها بعد گونل و نلسون (۲۰۱۰) در پژوهشی با استفاده از اطلاعات ۱۰۰ کشور در سه دوره ی زمانی (۱۹۹۷ - ۱۹۹۵، ۲۰۰۰ - ۱۹۹۸ و ۲۰۰۳ - ۲۰۰۱) به این نتیجه رسیدند که عکس این رابطه درست است. استدلال آن ها این بود که شناسایی و مقابله با مفاسد در جوامع شهری آسان تر است.

دستمزدها

براساس تئوری موجود، مسئولان دولتی در صورتی که دستمزد بیشتری بگیرند کمتر به سمت فساد

1 Gokcekus and Kndrich, 2006

2 GNP per capita

3 Neeman *et al.*, 2008

4 Brunetti and Weder, 2003

5 Lindstedt and Naurin, 2010

6 Meier and Holbook

7 Holbook and Meier, 1992

می‌روند. بالا بودن دستمزدها در گیر شدن در فساد به دلیل نیاز (تامین خانواده) را کاهش می‌دهد. با این وجود نمی‌تواند به طور کامل احتمال آلوده شدن مسئولان به رشوه را از بین ببرد و دلیل آن چیزی نیست جز طمع. این تئوری در پژوهش‌ها نخست تایید گردید. از جمله به وسیله‌ی مقاله‌ای که دریافت در کشورهای در حال توسعه، فساد با دستمزد یک همبستگی منفی دارد و با شواهد تجربی از تئوری مذکور پشتیبانی کرد.^۱

مدتی بعد مقاله‌ای انتشار یافت که از اطلاعات کشورهای کم - درآمد استفاده کرده بود و نتیجه گرفت که میان دستمزد خدمات مدنی و میزان فساد ارتباط اقتصادی چشمگیری وجود دارد. نتیجه گیری دیگر پژوهش این بود که برای ریشه کن نمودن فساد می‌بایست دستمزدها به میزان بسیار زیادی بالا روند.^۲ نظریه‌ی مذکور بعدها باز هم در پژوهش‌ها تایید شد. پژوهش‌هایی که در یکی از آن‌ها با انجام یک بازی آزمایشی شواهدی مبنی بر کاهش فساد در اثر بالا رفتن دستمزدهای دولتی به دست آمد.^۳

پیشرفت‌های تازه در زمینه‌ی دلایل فساد

اثرات سرایتی

بسیاری از نظریه پردازان استدلال می‌کنند که گسترش فساد دارای خاصیت مسری است و سطح فساد در یک کشور تا حد زیادی به سطح فساد در همسایگان آن کشور بستگی دارد. یک پژوهش تجربی روی ایالات متحده امریکا درستی این دیدگاه را تایید کرد و نشان داد افزایش فساد در کشورهای همسایه تا سطح ۱۰٪ میزان فساد در کشور مورد مطالعه را ۱۱-۴٪ بیشتر کرده و این تاییدی بر ماهیت مسری فساد می‌باشد.^۴ در سال ۲۰۰۸، انجام یک پژوهش روی چند کشور نتیجه گرفت که می‌توان فساد را به چشم یک پدیده‌ی منطقه‌ای نگریست و هرگونه کوشش در راستای کاهش فساد در یک کشور، سطوح فساد در کشورهای همسایه را پایین می‌آورد.^۵

شکوفایی اقتصادی

در نگاه نخست این طور به نظر می‌رسد که کشورهای ثروتمند فساد کمتری دارند. معمولاً در کشورهای کمتر توسعه یافته نهادهای حقوقی ضعیف‌ترند، کارآمدی دولت‌ها کمتر است، سطح آموزش پایین‌تر است و سیستم‌های دولتی نسبتاً بهینه هستند؛ مواردی که همگی با افزایش سطح فساد همراه هستند. در جریان یک پژوهش تجربی روی اطلاعات به دست آمده از ۶۲ کشور در سال‌های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۸

1 Van Rijckeghem and Weder, 1997

2 Van Rijckeghem and Weder, 2001

3 Azfar and Nelson, 2007

4 Goel and Nelson, 2007

5 Becker *et al.*, 2009

شواهدی در پشتیبانی از این ارتباط به دست آمد و مشخص شد که سطوح فساد در کشورهای ثروتمند پایین تر است.^۱ پژوهش دیگری با هدف بررسی ارتباط میان نابرابری درآمدی و سطوح فساد با مطالعه روی اطلاعات ۵۰ ایالت امریکا بین سال‌های ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۳ به این نتیجه رسید که در هر دو چشم‌انداز کوتاه مدت و بلند مدت، میان نابرابری در درآمدها و فساد یک رابطه‌ی علت و معلولی دوسویه وجود دارد.^۲ در سال ۲۰۰۸، پژوهشگران با ارزیابی میزان در آمد و فساد در چارچوب ملاحظات دوسویه دریافتند که کاهش سطوح فساد در کوتاه مدت سطح درآمدها را بالا می‌برد و از سوی دیگر در بلند مدت، بالا رفتن درآمدها به علتی برای کاهش سطوح فساد تبدیل می‌شود.^۳

آموزش و پرورش

به لحاظ تئوری، سطوح بالای آموزش و پرورش یکی از بسترهای کاهش فساد در کشورها است. کسانی که سطح آموزشی بالاتری دارند بیشتر به آزادی‌های مدنی متعهد هستند و نسبت به سرکوب دولتی تحمل کمتری دارند.^۴ افزون بر این، بالا رفتن سطوح آموزش به افزایش آگاهی نسبت به استانداردهای بین‌المللی می‌انجامد؛ در نتیجه به لحاظ تئوریک تحمل فرد در برابر فساد را کمتر می‌کند.^۵ پژوهش تجربی دیگری که به وسیله‌ی اطلاعات کشور نپال این ارتباط را مورد تحلیل قرار داده، بار دیگر درستی تئوری موجود را تایید کرده است.^۶

دولت الکترونیک

دسترسی به اینترنت و وجود یک دولت الکترونیک در تئوری می‌بایست فساد را کمتر نماید. الکترونیکی بودن دولت به منزله‌ی آن است که تراکنش‌های مورد نیاز برای گرفتن مجوزها و درخواست‌های مدنی در فضای آنلاین انجام می‌گیرد و با این کار میزان راندمان، شفافیت و پاسخگویی بیشتر می‌گردد که هر سه‌ی آن‌ها ذاتا فساد را کاهش می‌دهند. در جریان یک پژوهش روی ۱۴۹ کشور در دو دوره‌ی ۱۹۹۶ و ۲۰۰۶ شواهدی به دست آمد که وجود پیوند میان دولت الکترونیک و کاهش فساد را تایید می‌کند.^۷ مدتی بعد یک پژوهش تجربی دیگر نیز به همین نتیجه رسید و نشان داد که از دولت الکترونیک به کاهش سطوح فساد یک ارتباط یک‌سویه‌ی علت و معلولی برقرار است.^۸

مهاجرت

همان گونه که دیمانت و دیگران (۲۰۱۵)^۹ نشان داده‌اند، مهاجرت از جوامع به شدت فاسد به یک

1 Serra, 2006

2 Apergis *et al.*, 2010

3 Paldam and Gundlach, 2008

4 Truex, 2011

5 Glaeser and Saks, 2006

6 Truex, 2011

7 Andersen, 2009

8 Elbahnasawy, 2013

9 Dimant *et al.* 2015

کشور می‌تواند بر سطح فساد در آن کشور اثر بگذارد. نخست باید توجه داشت که مهاجرت‌های گسترده‌ی ناشی از عوامل اجباری تنها شامل گروهی از شهروندان درستکار نمی‌شود بلکه تمامی یک جمعیت را دربرمی‌گیرد؛ جمعیتی که هم در آن سالم هست و هم فاسد. از سوی دیگر، اگر فساد بخشی از باورهای فرهنگی مردمان مهاجر باشد، این خصیصه همراه آنان به کشور مقصد می‌آید. افزون بر این، مدتی طول می‌کشد تا مهاجران خود را با شرایط کشور میزبان سازگار نمایند. آنان در این دوره‌ی گذار، به دلیل نیاز بالا بیشتر مستعد دست زدن به فساد هستند.^۱ چند پیش مطالعه‌ی داده‌های ۲۰۷ کشور جهان در بازه‌ی زمانی ۲۰۰۸ - ۱۹۸۴ به کشف شواهدی تجربی منجر شد که نشان می‌دهند به طور کلی مهاجرت تاثیر چندانی روی سطوح فساد ندارد ولی اگر کشور مبدا مهاجران فساد شدیدی داشته باشد، در کوتاه مدت سطوح فساد در کشور مقصد افزایش می‌یابد و با گذشت زمان در میان مدت این تاثیر کم‌رنگ می‌شود.^۲

اینترنت

از منظر تئوریک، اتفاق نظر بر آن است که پیدایش و گسترش اینترنت سطوح فساد را پایین می‌آورد زیرا اینترنت اقتضای انتشار اطلاعات مربوط به رفتارهای فاسد را تامین می‌کند. مردمان داناتر و آگاه‌تر مسلماً بهتر می‌توانند موارد فساد را گزارش و با آن‌ها مقابله نمایند. این دیدگاه در یک پژوهش تجربی تایید گردید. این پژوهش در سال ۲۰۱۱ نشان داد هرچه که آگاهی افراد به وسیله‌ی اینترنت درباره‌ی فساد بیشتر شود (سنجش آن با بررسی جستجوهای اینترنتی مرتبط با فساد انجام شد)، موارد بروز فساد کاهش پیدا می‌کند.^۳ به طور مشابه، انجام یک پژوهش در سال ۲۰۱۰ مشخص نمود که گسترش استفاده و دسترسی به اینترنت در همبستگی با کم شدن فساد قرار دارد.^۴ شمار پژوهش‌هایی که پیش از سال ۲۰۰۶ به ارزیابی تاثیر استفاده از اینترنت روی فساد پرداخته‌اند اندک می‌باشد.

۱ همان

۲ همان

3 Goel *et al.*, 2012

4 Andersen *et al.*, 2011

جدول ۱. دلایل فساد

سیستم حقوقی	بروکراسی و ساختار سیاسی و مدیریتی ناکارآمد Tanzi, 1998 (+)*; Kaufman & Wei, 1999 (+)*; (+) *Goel & Nelson, 2010
رقابت بازاری و سیاسی	مشارکت مدنی / آزادی رسانه‌ها Treisman, 2000 (-)*; Bhattacharyya & *(-) Hodler, 2015
بهره‌مندی از منابع طبیعی	آزادی اقتصادی Paldam, 2002 (-)*; Saha and Gounder, 2009 *(-)
ثبات سیاسی	رشد اقتصادی Ali and Isse, 2003 (+/-)*; Aidt et al., 2008 (-) (-)*; Bai et al., 2013
فقر	تنوع نژادی (+) Treisman, 2000 (+)*; Dincer, 2008
حقوق مالکیتی	جنسیت Dollar et al., 2001 (+)*; Swamy et al., 2001 (+) (+)*; Frank et al., 2011 (+); Rivas, 2012
دین	جهانی‌سازی (گلوبالیزیشن) Sandholtz and Koetzle, 2000 (-)*; Charron, 2009 (-)*; Lalountas et al., 2011 (-)*; *(-) Badinger and Nindl, 2014
تجارت (فضای باز تجاری)	اندازه دولت Goel and Nelson, 1998 (+); Goel and Budak, 2006 (-)*; Arvate et al., 2010 (+)*; Goel and *(-/+) Nelson, 2010 (-)*; Kotera et al., 2012
شفافیت	ساختار دولت Fisman and Gatti, 2002a, 2002b (+)*; Dell'Anno and Teobaldelli, 2015 Fan et al., 2009 (+)*k ;*(+)

سیستم دولتی Sandholtz and Koetzle, 2000 (+)*; Pellegrini *(+) and Gerlagh, 2008	شهروندی Meier and Holbrook, 1992 (+); Goel and *(-) Nelson, 2010
محرک‌های تاریخی Tresiman, 2000 (-)*; Swamy et al., 2001 (-)*; *(+) Angeles and Neanidis, 2015	دستمزدها Van Rijckeghem and Weder, 1997 (+)*; Van Rijckeghem and *(+) Weder, 2001 (+)*; Azfar and Nelson, 2007
تأثیرات سرائتی Goel and Nelson, 2007 (+); Becker et al., *(+) 2009	دولت الکترونیک *(-) Andersen, 2009 (-)*; Elbahnasawy, 2013
شکوفایی اقتصادی Serra, 2006 (+)*; Apergis et al., 2010 (+); Padlam and Gundlach, 2008 *(-/+)	مهاجرت *(+) Dimant et al., 2015
آموزش (-) Glaeser and Saks, 2006 (-); Truex, 2011	اینترنت *(-) Andersen et al., 2011 (-); Goel et al., 2012

علامت‌های مثبت و منفی نشان دهنده‌ی ارتباط میان فساد و دلیل مربوطه هستند. * مربوط به پژوهش‌هایی است که روی چندین کشور انجام گرفته‌اند و نبود آن به منزله‌ی بررسی تنها یک کشور در پژوهش می‌باشد.

به این ترتیب نتیجه می‌گیریم که پژوهش‌های تجربی در زمینه‌ی ارائه و تکرار موضوعات مرتبط با دلایل فساد قابل توجه می‌باشند. نظر به بهبود دسترسی به اطلاعات، مطالعات آتی می‌بایست به سمت ارزیابی یافته‌های موجود در چارچوب پیشرفت‌های صورت گرفته در این زمینه بروند. اکنون به سراغ مطالعات انجام گرفته در زمینه‌ی تأثیرات فساد می‌رویم.

تأثیرات فساد

ناکارآمدی بروکراتیک

فساد در تئوری می‌بایست عاملی برای افزایش ناکارآمدی بروکراتیک باشد. اعمال تئوری بازی^۱ در این راستا به ما می‌گوید کسانی که به واسطه‌ی دست زدن به کارهای فاسد از وجود سیستم ناکارآمد منتفع می‌شوند هیچ انگیزه‌ای برای بهسازی سیستم ندارند. از این رهگذر، باید همچون رابطه با ارزش‌های فرهنگی، ارتباط میان فساد و ناکارآمدی بروکراتیک را هم یک چرخه‌ی معیوب تلقی کرد. این فرض در برخی پژوهش‌های تجربی اولیه به اثبات رسید. از جمله در مقاله‌ای که نشان داد سازمان‌های رشوه

1 game theory

دهنده بیش از دیگران تمایل دارند بروکرات‌ها درباره‌ی مسائل مدیریتی وقت بگذرانند.^۱ پس از سال ۲۰۰۶ نیز تئوری فوق با توجه به یافته‌های یک پژوهش تایید شد. یافته‌هایی که نشان می‌دهد مسئولان فاسد می‌توانند در پروسه‌ی اعطای مجوز به افراد تولید کننده تاخیرهای بروکراتیک ایجاد کنند.^۲

فضای کسب و کار و سرمایه‌گذاری (بومی)

این طور استدلال شده که سطوح بالای فساد با اثرگذاری روی فضای سرمایه‌گذاری و یا کیفیت سرمایه‌گذاری شتاب رشد کشورها را می‌گیرد. این رخداد ممکن است حاصل ناکارآمدی در سرمایه‌گذاری عمومی (دولتی) باشد؛ در حالی که حتی ممکن است سطوح سرمایه‌گذاری از برخی جهات بالا رود ولی باز هم ناکافی بودن منابع تخصیص داده شده به کاهش بهره‌وری خالص می‌انجامد. افزون بر این، فساد می‌تواند باعث پایین آمدن سطوح زیرساخت کشور گردد و در نتیجه‌ی آن فضای سرمایه‌گذاری کشور را مغشوش نماید. نخستین شواهد تجربی به دست آمده نشان از تایید هر دو فرضیه دارد. از جمله شواهد حاصل از پژوهش روی ۶۹ کشور در بازه‌ی ۱۹۸۳ - ۱۹۸۰،^۳ این فرضیات باز هم طبق شواهد تجربی آشکار شده در پژوهش‌های بعدی تایید شدند. این شواهد حکایت از آن دارند که فساد ساختارهای هزینه کرد دولتی را دگرگون می‌کند.^۴ یک پژوهش مرتبط دیگر با استفاده از اطلاعات استان‌های کشور لیبیا در سال ۲۰۱۰ به این نتیجه رسید که فساد تمایل افراد به مشارکت در راستای منابع عمومی را کاهش می‌دهد و از این راه به فضای سرمایه‌گذاری بومی آسیب می‌زند.^۵ در مقاله‌ای دیگر، با مطالعه‌ی اطلاعات امور دولتی ایتالیا در ۲۰۰۵ - ۲۰۰۰ شواهدی در ارتباط با کیفیت سرمایه‌گذاری پیدا شد که براساس آن‌ها سطوح بالای فساد باعث پایین آمدن بازده هزینه‌های انجام شده روی زیرساخت‌ها می‌گردد.^۶ ارزیابی داده‌های ۸۰ شهرداری فیلیپینی در یک پژوهش دیگر نشان داد که فساد از طریق خراب کردن خروجی‌های بهداشت و درمان مردم بر فضای سرمایه‌گذاری بومی تاثیر می‌گذارد.^۷

حقوق مدنی و سیاسی

از دید تئوریک، باور بر این است که اثرگذاری فساد بر موسسات باعث کاهش حفاظت و بهبود حقوق بشر می‌گردد. بنابراین باید انتظار داشت که میان این دو یک رابطه‌ی منفی برقرار باشد. مقاله‌ای با مطالعه روی داده‌های چندین کشور و بررسی وضعیت حقوقی بشر و اداره‌ی جامعه به این نتیجه رسید که هر

1 Kaufman and Wei, 1999

2 Ahlin and Bose, 2007

3 Tanzi and Davoodi, 1998

4 De la Croix and Delavallade, 2009

5 Beekman *et al.*, 2014

6 Castro *et al.*, 2014

7 Azfar and Gurgur, 2008

چه سطوح فساد بالاتر باشد، سطوح آزادی‌های سیاسی و مدنی پایین‌تر خواهد بود.^۱ پژوهش دیگری با ارزیابی گسترده‌ی اطلاعات ۱۸۶ کشور در بازه‌ی زمانی ۲۰۰۴ - ۱۹۸۰ مشخصاً روی فساد و حقوق بشر تمرکز کرد (با مد نظر قرار دادن سه شاخص فساد) و به یک رابطه‌ی مثبت میان فساد و حقوق بشر پی برد. با این حال، همه‌ی شاخص‌های فساد در این پژوهش قابل توجه نبودند.^۲

رشد اقتصادی

تا کنون مباحث نظری گوناگونی درباره‌ی اثرات فساد بر رشد اقتصادی انجام شده که عمدتاً دلیل این اثرات را پایین آمدن سطح سرمایه‌گذاری، پایین آمدن کیفیت سرمایه‌گذاری، بالا رفتن مالیات‌های غیرمستقیم و تخصیص نادرست منابع در نتیجه‌ی انحراف در انگیزه‌ها برشمرده‌اند. حجم زیادی از پژوهش‌های تجربی منتشر شده به نتایجی در تایید این دیدگاه‌ها رسیده‌اند. یکی از آن‌ها شواهدی ارائه داده است که نشان می‌دهد رابطه‌ی چشمگیری میان تخصیص استعدادها با فعالیت‌های کم - بهره و فساد وجود دارد. این شواهد همچنین بیانگر آنند که سطوح بالای مالیات غیرمستقیم با فساد در ارتباط است و در نتیجه نرخ رشد را کاهش می‌دهد.^۳

پژوهش دیگری با پرداختن به اثرات فساد بر رشد اقتصادی ایالات متحده دریافت که ایالت‌های دارای سطوح بالاتر فساد، پیشرفت اقتصادی پایین‌تری دارند.^۴ پس از آن، پژوهشی با استفاده از اطلاعات ۶۰ کشور و در نظر گرفتن سطح آزادی اقتصادی کشورها به نتایجی دست پیدا کرد که تفاوت اندکی با نتایج پیشین دارند. از جمله نتیجه گرفت که فساد در کشورهای دارای اقتصاد آزاد رشد اقتصادی را کاهش می‌دهد و در کشورهایی که آزادی اقتصادی پایینی دارند، رشد اقتصادی را بالا می‌برد.^۵ مدتی بعد، پژوهش دیگری عکس این مطلب را مطرح کرد و نتیجه گرفت که شواهد موجود برای فرضیه‌ی «روان ساختن چرخ اقتصاد»^۶ بسیار ضعیف هستند و میان سرانه ثروت و فساد همبستگی منفی نیرومندی وجود دارد و اثرات فساد بر سرانه تولید ناخالص ملی صرفاً به توسعه‌ی گذرا منتهی می‌شود.^۷

سرمایه‌گذاری خارجی مستقیم

اقدام به سرمایه‌گذاری در یک کشور خارجی غالباً نیاز به مجوز دولتی آن کشور دارد. در کشورهایی که سطح فساد بالاتری دارند، این احتمال که دریافت مجوزهای لازم برای سرمایه‌گذاری نیازمند پرداخت رشوه باشد بیشتر است. بنابراین در چنین کشورهایی هزینه‌ی ورود به فعالیت‌های اقتصادی

1 Kaufmann, 2004

2 Landman and Schudel, 2007

3 Tanzi and Davoodi, 2001

4 Glaeser and Saks, 2006

5 Swaleheen and Stansel, 2007

۶ grease the wheel hypothesis - نظریه‌ی روان ساختن چرخ‌های اقتصاد یا نظریه‌ی روغن‌کاری چرخ‌ها می‌گوید روابط غیرقانونی مانند پارتی و رشوه می‌تواند موانع دست و پا گیر را از سر راه بردارد و باعث افزایش کارآمدی شود؛ در نتیجه به سرمایه‌گذاری و در نهایت به رشد اقتصادی کمک می‌کند - مترجم

7 Aidt, 2009

بالا تر است و به تبع FDI (سرمایه گذاری خارجی مستقیم) کمتری در آن ها صورت می گیرد. افزون بر این، برخی افراد و موسسات اصولاً مایل نیستند خود را درگیر چنین کارهای فاسدی نمایند و به همین خاطر از روابط اقتصادی با این قبیل کشورها حذر می کنند که این خود عامل دیگری در کاهش سطح کلی سرمایه گذاری های خارجی است. یک پژوهش تجربی با استفاده از اطلاعات بانک جهانی در سال ۱۹۹۷ به این نتیجه رسید که سطوح بالای فساد تاثیر چشمگیری بر کاهش سطح سرمایه گذاری دارد ولی در کشورهایی که این فساد به شدت قابل پیش بینی است، رابطه ی مذکور به مراتب ضعیف تر می باشد.^۱

یکی از استثنای مشهور در رابطه ی بین فساد و FDI پژوهش ایگر و وینر (۲۰۰۵)^۲ است. آن ها از اطلاعات یک نمونه شامل ۷۳ کشور توسعه یافته و کمتر توسعه یافته در بازه ی ۱۹۹۹ – ۱۹۹۵ استفاده نمودند و دریافتند که یک ارتباط روشن و مثبت بین فساد و FDI برقرار است. با این وجود، پژوهش های جدیدتر به یک رابطه ی منفی میان این دو رسیده اند. برای نمونه، یکی از آن ها روی ۲۰ کشور عضو و ۵۲ کشور ناضر سازمان توسعه و همکاری های اقتصادی (OECD) در دوره ی زمانی ۲۰۰۳ – ۱۹۹۶ پژوهش کرده است. این پژوهش نشان داد با اینکه فساد از سطح کلی FDI می کاهد ولی این روند در کشورهایی که از قبل سطح FDI بالایی داشته اند (مانند چین) برقرار نیست و برعکس در کشورهایی که FDI پایینی دارند (مانند ونزوئلا) تاثیر آن شدید است.^۳ پژوهش های جدیدتر نیز وجود رابطه ی منفی میان این دو را تایید کرده اند.^۴

نابرابری درآمدی / فقر

استدلال رایج می گوید فساد به واسطه ی عواملی همچون پایین آوردن سطح رشد، غیرمنصفانه ساختن سیستم مالیاتی، تضعیف کیفیت طرح های اجتماعی، نابرابری آموزشی و جهت دهی به مالکیت اموال باعث رشد نابرابری درآمدی و فقر می گردد.^۵ گوپتا در پژوهش تجربی خویش شواهدی ارائه می دهد که حکایت از تاثیر فساد بر افزایش نابرابری (اندازه گیری به وسیله ی ضریب جینی) و میزان فقر دارد. گیما برمپونگ و دکاماجو^۶ (۲۰۰۶) روی اطلاعات یک دوره ی ۲۰ در ۶۱ کشور جهان مطالعه کرده و به کمک آن بر روی تفاوت های منطقه ای اثرات فساد بر توزیع درآمد پژوهش نموده اند. آنان دریافتند که فساد نابرابری درآمدی تولید می کند و این ویژگی بیش از همه در کشورهای آمریکای لاتین و آفریقا وجود دارد. با این حال، پژوهش های جدید به نتایجی مغایر با این یافته ها رسیده اند؛ به ویژه در

1 Campos *et al.*, 1999

2 Egger and Winner

3 Barassi and Zhou, 2012

4 Busse and Hefeker, 2007; Al-Sadig, 2009; Mathur and Singh, 2013

5 Gupta *et al.*, 2002

6 Gyimah-Brempong and de Camacho

مورد آمریکای لاتین. دابسون و راملوگان - دابسون (۲۰۱۰)^۱ و همچنین آندرس و راملوگان - دابسون (۲۰۱۱) به وجود یک ارتباط معکوس میان فساد و نابرابری در آمدی در آمریکای لاتین پی بردند و با توجه به آن نتیجه گرفتند که رویکردهای اصلاحات سازمانی اجرا شده در این بخش از جهان به انحراف رفته است.

تجارت بین‌المللی

تجارت بین‌المللی در حالتی شبیه به سرمایه‌گذاری خارجی مستقیم اغلب نیازمند نوعی مجوز دولتی است. در کشورهایی که سطح فساد آن‌ها بالاست، به دلیل لزوم پرداخت رشوه و مواردی از این دست، هزینه‌ی گرفتن مجوزهای لازم به مراتب بالاتر از دیگر کشورها است. به این ترتیب، تئوری مطرح شده می‌گوید فساد بر میزان تجارت بین‌المللی تأثیر منفی دارد. اغلب دیده شده که سطح فساد مربوط به تجارت در سازمان‌ها روی سطح تجارت اثرگذار است. یکی از پژوهش‌های انجام شده در این ارتباط، دیدگاه مذکور را به صورت تجربی تأیید می‌کند. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد افزایش عدم قطعیت در امور تجاری سازمان‌های یک کشور تأثیری منفی بر سطح تجارت بین‌المللی با آن کشور دارد.^۲ به طور مشابه، تحلیل ارتباط بین فساد و تجارت در کشورهای آفریقایی نشان داد که میان این دو یک همبستگی منفی برقرار است.^۳ این نتیجه‌گیری به وسیله‌ی یک پژوهش دیگر هم تقویت شده است. پژوهشی که نشان داد تزلزل ناشی از فساد در تجارت به منزله‌ی یک مالیات پنهان است.^۴ جالب است که برخی از پژوهش‌ها تأثیر فساد را نه تنها در کشور واردکننده بلکه در کشور صادرکننده نیز بررسی نموده‌اند. یکی از آن‌ها در سال ۲۰۱۱ نتیجه‌گیری کرد که به طور کلی فساد تأثیر بیشتری روی کشور صادرکننده دارد.

مشروعیت سیاسی

از منظر تئوریک، این باور وجود دارد که همه‌ی سیستم‌های سیاسی چه ملی و چه بین‌المللی برای تحقق نیازمند مشروعیت هستند و تا فاکتور مشروعیت وجود نداشته باشد یک سیستم سیاسی کار نمی‌کند. بو روت اشتاین و ژان تورل^۵ یک سنجش نظری انجام داده و دریافتند که مردم به واسطه‌ی نبود فساد، نبود تبعیض و کیفیت حکمرانی، مشروعیت یک سیستم سیاسی را تعریف کرده و به آن ارزش می‌بخشند.^۶ از این رو، وجود فساد باعث تضعیف چنین مشروعیتی می‌گردد. یکی از نخستین پژوهش‌ها به شواهدی تجربی در تأیید این فرض دست پیدا کرد. این پژوهش که روی اطلاعات ۱۶ اقتصاد شکوفا در جهان انجام شد به این نتیجه رسید که ساکنین کشورهای گرفتار فساد اقتصادی شدید نسبت به عملکرد سیستم

1 Dobson and Ramlogan-Dobson

2 Biigel, 2010

3 Musila and Sique, 2010

4 Anderson and Marcouiller, 2002

5 Bo Rothstein and Jan Teorell

6 Rothstein, 2008

سیاسی کشور خود دیدگاه‌های منفی تری دارند.^۱ چندی بعد در یک پژوهش دیگر روی داده‌های گردآوری شده توسط دانشگاه وندربیل^۲ باز هم شواهدی در تایید این تئوری به دست آمد.^۳ تقریباً در همان زمان، پژوهشگران در پژوهشی کوشیدند آنچه را که به یک دولت مشروعیت می‌بخشد تعریف کنند. این پژوهش به کمک اطلاعات ۷۲ کشور جهان صورت گرفت و نتیجه‌ی حاصل این بود که حکمرانی عمومی یک عنصر بسیار مهم در شکل‌گیری مشروعیت است که فساد به عنوان یک عامل بر آن تاثیر گذار است.^۴

اقتصاد سایه

از لحاظ تئوریک می‌توان فساد را شکلی از مالیات تلقی نمود که قادر است کارآفرینان را به لحاظ منطقی اقتصادی به این نتیجه برساند که باید کسب و کار خود را زیرزمینی نمایند. با این وجود، همان گونه که رهر و اشنایدر^۵ (۲۰۱۰) اشاره می‌کنند، بایستی میان کشورهای پر-درآمد و کم-درآمد تفاوت قائل شد. کشورهای پر-درآمد از ثروتی به نام منابع عمومی (مانند موسسات حقوقی) برخوردارند که می‌تواند فساد را جایگزین اقتصاد سایه نماید در حالی که در کشورهای کم-درآمد این دو می‌توانند در کنار هم وجود داشته باشند. ارزیابی مشابه دیگری درباره‌ی ارتباط فساد و اقتصاد سایه با در نظر گرفتن فاکتور درآمد به این نتیجه رسید که در کشورهای پر-درآمد، اقتصاد سایه سطح فساد را پایین می‌آورد ولی در کشورهای کم-درآمد سطح فساد را افزایش می‌دهد.^۶ در یکی از نخستین پژوهش‌ها، محققان مدلی ساختند که نشان می‌داد فساد و اقتصاد سایه جانشین هم هستند.^۷ این نتیجه در مقاله‌ی دیگری که به بررسی رابطه‌ی مذکور می‌پرداخت تایید شد.^۸ چندی بعد، نتایج یک مطالعه‌ی تجربی روی اطلاعات حوزه‌های مختلف ۹۸ کشور نشان داد که در صورت استفاده از شاخص‌های مبتنی بر ادراک، رابطه‌ی معناداری میان این دو مشاهده نمی‌شود. با این حال اگر از یک شاخص مبتنی بر یک مدل ساختاری استفاده گردد، مشخص می‌شود که در کشورهای کم-درآمد، فساد و اقتصاد سایه در کنار هم وجود دارند.^۹ چندی بعد، در پژوهش دیگری با تمرکز بر آثار تمرکززدایی روی فساد و اقتصاد سایه، شواهدی در تایید این فرض به دست آمد. این مقاله با بررسی اطلاعات برگرفته از چندین شاخص فساد و اقتصاد سایه در ۱۴۵ کشور جهان، نتیجه‌گیری کرد که میان این دو یک رابطه‌ی مثبت

1 Anderson and Tverdova, 2003

2 Vanderbilt University

3 Seligson, 2006

4 Gilley, 2006

5 Dreher and Schneider

6 Schneider and Buehn, 2009

7 Choi and Thum, 2005

8 Dreher *et al.*, 2009

9 Dreher and Schneider, 2010

برقرار است.^۱

پیشرفت‌های جدید در زمینه‌ی شناخت تاثیرات فساد

فرار مغزها

سطوح بالای فساد از منظر تئوری می‌تواند مشکل فرار مغزها را در یک کشور تشدید کند. پدیده‌ی فساد پیامدهای ناگواری به همراه دارد که هر کدام می‌توانند عاملی سوق دهنده به سمت مهاجرت باشد. دیدگاه رایج این است که پسرقت در آموزش به واسطه‌ی مواردی همچون بالا رفتن سطح بیکاری، فقدان پیشرفت اجتماعی و کند شدن رشد اقتصادی تاثیر قابل توجهی بر فرار مغزها دارد؛ به ویژه روی کسانی که نسبت به چنین فاکتور سوق دهنده‌ای حساس هستند (افراد بسیار بااستعداد) و در چنین شرایطی به احتمال فراوان مهاجرت می‌کنند.^۲

پیش از سال ۲۰۰۶ مطالعات تجربی اندکی در این زمینه انجام شده، در حالی که طی سال‌های اخیر این تئوری بیشتر مورد حمایت واقع شده است. شواهد تجربی به دست آمده از بررسی اطلاعات ۱۱۱ کشور در دوره‌ی ۲۰۰۰-۱۹۸۵ حاکی از آن است که فساد در انگیزش افراد دارای مهارت برای مهاجرت نقش برجسته‌ای دارد.^۳ مقاله‌ی دیگری با مطالعه روی داده‌های ۲۰ کشور هدف در سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی طی سال‌های ۲۰۱۰-۱۹۸۰ و ۱۱۵ کشور مبنا طی سال‌های ۲۰۱۰-۱۹۹۵ به این نتیجه رسید که سطوح بالای فساد تاثیر بیشتری روی مهاجرت نیروی کار ماهر نسبت به نیروی کار غیرماهر دارد.^۴ مقاله‌ای دیگری نیز شواهدی تجربی در تایید این تئوری ارائه نموده است. این مقاله مربوط به مطالعه‌ی اطلاعات ۲۳۰ کشور است و نتیجه‌گیری نموده که فساد یک عامل سوق دهنده‌ی نیرومند برای مهاجرت است.^۵

کسری مالی

بنا بر تئوری، فساد باعث کاهش درآمدهای عمومی می‌شود (سطح رشد اقتصادی را کم کرده و سطوح نابرابری را بیشتر می‌کند) و هزینه‌های عمومی را افزایش می‌دهد. از این رو باید گفت که فساد کسری مالی را بیشتر می‌کند. شماری از شواهد تجربی حامی این دیدگاه در مقاله‌ای به دست آمده که در آن پس از کنترل متغیرهای گوناگون مشخص گردید، آن دسته از ایالات امریکا که فساد در آن‌ها بیشتر است، اوراق قرضه رتبه‌های پایین‌تری دارند؛ در نتیجه مالیات دهندگان مجبورند برای خرید آن‌ها پول بیشتری بپردازند و این خود احتمال کسری مالی را افزایش می‌دهد.^۶ مدتی بعد، در یک پژوهش دیگر

1 Dell'Anno and Teobaldelli, 2015

2 Dimant *et al.*, 2013

4 Cooray and Schneider, 2014

5 Poprawe, 2015

6 Depken and Lafountain, 2006

شواهدی به دست آمد که نشان می‌داد فساد ساختار مخارج عمومی را از حالت بهینه منحرف می‌سازد و با پایین آوردن رشد به کاهش درآمدهای عمومی منجر می‌شود.^۱ یک پژوهش دیگر با استفاده از اطلاعات بخش دولتی ایتالیا طی سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۵ شواهد بیشتری در این زمینه ارائه نمود. این شواهد حاکی از آن است که کارآمدی اجرای قراردادهای عمومی (دولتی) در مناطقی که فساد بیشتری دارند پایین‌تر است و در نتیجه مخارج دولت در این مناطق بیشتر می‌باشد.^۲

سرمایه‌ی انسانی

قاعدتا انتظار می‌رود فساد روی منابع انسانی تأثیری منفی داشته باشد. سطوح بالای فساد به منزله‌ی پایین بودن سطح آموزش، سلامت، توسعه‌ی اقتصادی - اجتماعی و در نتیجه به منزله‌ی پایین بودن منابع انسانی می‌باشد. نخستین شواهد تجربی به دست آمده این فرض را تایید می‌کنند. این شواهد مربوط به یک پژوهش روی ۶۳ کشور بوده که نتایج آن نشان می‌دهد بین شاخص‌های فساد و سطوح توسعه‌ی انسانی یک رابطه‌ی آماری منفی و نیرومند وجود دارد.^۳ یک پژوهش دیگر با پرداختن به فیلیپین و تمرکز بر اثرات فساد بر سلامت نیز نتیجه گرفته است که فساد روی سطوح سلامت اثرات منفی دارد.^۴ ارزیابی جامع ما روی مطالعات موجود نشان می‌دهد موضوعاتی همچون فضای کسب و کار و سرمایه‌گذاری، FDI (سرمایه‌گذاری خارجی مستقیم) و نابرابری درآمدی طی یک دهه‌ی گذشته هدف پژوهش‌های قابل توجهی بوده است. با این وجود، نتایج به دست آمده در این پژوهش‌ها اغلب متناقض است و نیاز به پژوهش و بررسی بیشتر دارد. از سوی دیگر، موضوعات دیگری مانند سرمایه‌ی انسانی، مشروعیت سیاسی و حقوق سیاسی که در دوره‌ی کنونی از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند در سال‌های گذشته به شدت مغفول واقع شده‌اند. مقایسه‌ی مستقیم این بحث‌ها با موضوعات مطرح شده در بخش ۲ نشان می‌دهد که پژوهش بر روی تأثیرات فساد می‌بایست در آینده به سمت مستند و مستدل شدن برود. ما امیدواریم این بررسی جرقه‌ای برای آغاز حرکت جامعه‌ی پژوهش به این سمت و سو باشد. در بخش نتیجه‌گیری، پیشنهاد خود را برای پژوهش‌های آتی بیان می‌نمایم.

1 De la Croix and Delavallade, 2009

2 Castro *et al.*, 2014

3 Akcay, 2006

4 Azfar and Gurgur, 2008

جدول ۲. تاثیرات فساد

نابرابری درآمدی / فقر	ناکارآمدی بروکراتیک
Gupta et al., 2002 (+)*; Gyimah-Brempong and de Camacho, 2006 (+)*; Dobson and Ramlogan-Dobson, 2010 (-)*; Andres and Ramlogan-Dobson, 2011 (-)*	Kaufman and Wei, 1999 (+)*; Ahlin and Bose, 2007 (+)*
تجارت بین‌المللی	فضای کسب و کار و سرمایه‌گذاری (بومی)
Anderson and Marcouiller, 2002 (-)*; B'ugel, 2010 (-)*; Musila and Sigue, 2010 (-)*	Tanzi and Davoodi, 1998 (-)*; Azfar and Gurgur, 2008 (-); de la Croix & Delavallade, 2009 (-)*; Beekman et al., 2014 (-); Castro et al., 2014 (-)
مشروعیت سیاسی	حقوق مدنی و سیاسی
Anderson and Tverdova, 2003 (-)*; Seligson, 2006 (-)*; Gilley, 2006 (-)*	Kaufmann, 2004 (-)*; Landman and Schudel, 2007 (-)
اقتصاد سایه	رشد اقتصادی
Dreher et al., 2009 (+)*; Dreher and Schneider, 2010 (+/-)*; Dell'Anno and Teobaldelli, 2015 (+)*	Tanzi and Davoodi, 2001 (-)*; Glaeser & Saks, 2006 (-); Swaleheen & Stansel, 2007 (-/+)*; Aidt, 2009 (-)*
سرمایه انسانی	سرمایه‌گذاری خارجی مستقیم
(-) Akcay, 2006 (-)*; Azfar and Gurgur, 2008 (+)*; 2015 (+)*	Campos et al., 1999 (-)*; Egger and Winner, 2005 (+)*; Busse & Hefeker, 2007 (-)*; Al-Sadig, 2009 (-)*; Barassi and Zhou, 2012 (-)*; Mathur & Singh, 2013 (-)*
پیشرفت‌های جدید در زمینه تاثیرات فساد	
سرمایه انسانی	فرار مغزها
(-) Akcay, 2006 (-)*; Azfar and Gurgur, 2008 (+)*; 2015 (+)*	Dimant et al., 2013 (+)*; Cooray and Schneider, 2014 (+)*; Poprawe, 2015 (+)*
کسری مالی	
	Depken and Lafountain, 2006 (+); de la Croix and Delavallade, 2009 (+)*; Castro et al., 2014 (+)*

علامت‌های مثبت و منفی نشان دهنده‌ی ارتباط میان فساد و دلیل مربوطه هستند. * مربوط به پژوهش‌هایی است که روی چندین کشور انجام گرفته‌اند و نبود آن به منزله‌ی بررسی تنها یک کشور در پژوهش می‌باشد.

نتیجه‌گیری

در یک دهه‌ی گذشته، به لطف دسترسی بهتر و آسان‌تر به اطلاعات، پژوهش‌های تجربی در زمینه‌ی فساد با پیشرفت چشمگیری همراه بوده است. امروز به کمک راهکارهای پیشرفته‌تر و دقیق‌تر می‌توان به درک بهتری از زمینه‌ها و تأثیرات فساد رسید و سرانجام توضیحی برای ناهمخوانی موجود در تأثیرات فساد و زیان‌بارتر بودن آن‌ها در برخی کشورها نسبت به دیگران پیدا کرد. این نوآوری‌ها، پژوهش حاضر را قادر ساخته، پیشرفت‌های جدیدتر در زمینه‌ی دلایل و تأثیرات فساد را که در گذشته هرگز به صورت تجربی سنجیده نشده بودند، زیر ذره‌بین ارزیابی ببرد. پیشرفت‌هایی که از جمله‌ی آن‌ها می‌توان به نقش اینترنت و تأثیر فساد روی سرمایه‌ی انسانی اشاره کرد. بخش اعظم پژوهش‌های بررسی شده در این مقاله، در نهایت این دیدگاه را تایید می‌کنند که به احتمال فراوان، فساد در مسیر شکوفایی اقتصادی و اجتماعی سنگ‌اندازی می‌کند.

از منظر پژوهشی، همچنان یک چالش باقی است و آن مدیریت داده‌های پر سر و صدا با هدف آشکار ساختن ماهیت رفتارهایی است که از چشم غیرمسلح پنهان می‌مانند. هدف از این مقاله آشکار نمودن پیشرفت پژوهش‌های تجربی روی پدیده‌ی فساد و تبیین اهمیت (یا بی‌اهمیتی) یافته‌های تجربی قدیمی‌تر می‌باشد. برخی از پژوهش‌های تجربی اخیر با یافته‌های تجربی پیشین همخوانی دارند در حالی که براساس بررسی‌های ما، بخش بزرگی از پژوهش‌های اخیر به شواهدی مغایر با دیدگاه‌های گذشته منتهی گردیده‌اند. برای نمونه، یافته‌های تجربی اخیر در مورد همبستگی متقابل فساد با بروکراسی، رسانه‌ها، آزادی اقتصادی، فقر، دستمزدها و اقتصاد سایه همگی هم راستا با یافته‌های تجربی می‌باشند. با این حال، از سوی دیگر، پژوهش‌هایی که در سال‌های اخیر صورت گرفته بعضاً نتایج متناقضی درباره‌ی رابطه‌ی متقابل فساد با رقابت بازاری و رقابت سیاسی، سرمایه‌گذاری خارجی مستقیم و نابرابری درآمدی و فقر حاصل نموده‌اند. در این میان تنها می‌توان درباره‌ی دلایل این ناهمخوانی‌ها گمانه‌زنی کرد و نیاز به شیوه‌های اقتصادسنجی پیچیده‌تر و دقیق‌تر و همچنین مجموعه داده‌های متنوع‌تر و بزرگ‌تر را دسته‌کم به عنوان بخشی از راهکار پیش‌بینی نمود.

از سوی دیگر، پیشرفت پیوسته در زمینه‌ی پژوهش روی فساد و ادغام شیوه‌های تجربی گوناگون با استفاده از هر دو داده‌های شهودی و تجربی راه را برای مطالعه‌ی موضوعاتی هموار نموده که تا پیش از این کنکاش نشده بودند. برای نمونه، پژوهش روی رابطه‌ی متقابل فساد با جنسیت، فرار مغزها و مهاجرت از جمله موضوعات منتفع از پیشرفت هستند.

ما هنوز هم برای درک ماهیت چندوجهی فساد و پیامدهای متقابل آن در سطوح خرد، میانی و کلان با چالش‌هایی دست به گریبان هستیم.^۱ تردیدی نیست که کیفیت پژوهش تجربی روی فساد همچنان در حال رشد است و تا کنون توانسته مسائل مهمی را حل کند؛ از جمله پیدا کردن روش «درست» اندازه‌گیری فساد که مطمئناً برای حل اختلافات موجود بین یافته‌های تجربی و پاسخ دادن به پرسش‌های زیادی که بی‌پاسخ مانده‌اند نیازمند آن هستیم.^۲ یکی از رویکردهای نویدبخش در این زمینه، استفاده از داده‌های خرد عینی‌تر (عملیاتی‌تر) به جای داده‌های غیرعینی (ذهنی‌تر) مبتنی بر ادراک می‌باشد. شماری از پژوهش‌های برجسته‌ی اخیر موفق شده‌اند راه را برای تلاش مطمئن‌تر در راستای سنجش فساد هموار سازند.^۳ به احتمال فراوان، سرمایه‌گذاری روی داده‌های خرد با هدف غلبه بر کاستی‌های داده‌های کلان کشورهای مختلف، آینده‌ی مطالعات تجربی روی فساد خواهد بود. با این وجود، دستیابی به این قبیل داده‌های خرد اغلب دشوار است و این مساله حیطه‌ی به کارگیری چنین روشی را محدود می‌سازد.^۴ از این رهگذر، این مسئولیت متوجه دولت‌هاست که شفافیت بیشتری پیدا کنند و به منظور تسهیل پژوهش‌های آتی چنین داده‌هایی را ارائه نمایند.

آنچه این پژوهش به انجام رسانده، ایجاد درکی عمیق‌تر نسبت به مسائل زیربنایی و تبیین وضعیت کنونی مطالعات روی فساد می‌باشد. در طی دهه‌های اخیر، پژوهشگران به موشکافی ماهیت علت و معلولی فساد کمک شایانی کرده و آن را از یک همبستگی ساده فراتر برده‌اند. به این ترتیب، آن‌ها زمینه‌ی ارزیابی‌های دقیق‌تر و دستیابی به اقدامات مطمئن برای مبارزه با فساد را فراهم آورده‌اند. پژوهش روی این موضوع و اجرای یک سیاست تنظیمی کارآمد، منشورهای اخلاقی مناسب، شفافیت سیاسی و بروکراتیک و اقدامات ضدفساد کارآمد می‌تواند به کم کردن گسترش فساد کمک کند.

1 برای آگاهی بیشتر در این باره به Dimant and Schulte, 2016 see مراجعه نمایید.

۲ برای آگاهی بیشتر در این باره به Goel and Nelson, ۲۰۱۱ مراجعه نمایید.

3 Gorodnichenko and Peter, 2007; Ferraz and Finan, 2011; Chatterjee and Ray, 2012

4 Heywood and Rose, 2014

فهرست منابع

- 1- Abbink, K. and Serra, D. (2012) Anticorruption policies: lessons from the lab. In D. Serra and L. Wantchekon (eds), *New Advances in Experimental Research on Corruption. Research in Experimental Economics*, Vol.15 (pp. 77–115). Bingley: Emerald.
- 2- Acemoglu, D. and Verdier, T. (1998) Property rights, corruption and the allocation of talent: a general equilibrium approach. *The Economic Journal* 108(450): 1381–1403.
- 3- Ahlin, C. and Bose, P. (2007) Bribery, inefficiency, and bureaucratic delay. *Journal of Development Economics* 84(1): 465–486.
- 4- Aidt, T.S. (2003) Economic analysis of corruption: a survey*. *The Economic Journal* 113(491): F632–F652.
- 5- Aidt, T.S. (2009) Corruption, institutions, and economic development. *Oxford Review of Economic Policy* 25(2):271–291.
- 6- Aidt, T., Dutta, J. and Sena, V. (2008) Governance regimes, corruption and growth: theory and evidence. *Journal of Comparative Economics* 36(2): 195–220.
- 7- Akc, ay, S. (2006) Corruption and human development. *Cato Journal* 26: 29–48.
- 8- Al-Sadig, A. (2009) Effects of corruption on FDI inflows. *The Cato Journal* 29: 267–294.
- 9- Alexeev, M. and Song, Y. (2013) Corruption and product market competition: an empirical investigation. *Journal of Development Economics* 103: 154–166.
- 10- Ali, A.M. and Isse, H.S. (2003) Determinants of economic corruption: a cross-country comparison. *Cato Journal* 22: 449–466.
- 11- Andersen, T.B. (2009) E-Government as an anti-corruption strategy. *Information Economics and Policy* 21(3):201–210.
- 12- Anderson, J.E. and Marcouiller, D. (2002) Insecurity and the pattern of trade: an empirical investigation. *Review of Economics and Statistics* 84(2): 342–352.
- 13- Anderson, C.J. and Tverdova, Y.V. (2003) Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies. *American Journal of Political Science* 47(1): 91–109.
- 14- Andersen, T.B., Bentzen, J., Dalgaard, C.J. and Selaya, P. (2011) Does the Internet reduce corruption? Evidence from US states and across countries.

- The World Bank Economic Review* 25(3): 387–417.
- 15- Andres, A.R. and Ramlogan-Dobson, C. (2011) Is corruption really bad for inequality? Evidence from Latin America. *Journal of Development Studies* 47(7): 959–976.
 - 16- Angeles, L. and Neanidis, K.C. (2015) The persistent effect of colonialism on corruption. *Economica* 82:319–349.
 - 17- Apergis, N., Dincer, O.C. and Payne, J.E. (2010) The relationship between corruption and income inequality in US states: evidence from a panel cointegration and error correction model. *Public Choice* 145(1135–125):(2-.
 - 18- Arvate, P.R., Curi, A.Z., Rocha, F. and Miessi Sanches, F.A. (2010) Corruption and the size of government: causality tests for OECD and Latin American countries. *Applied Economics Letters* 17(10): 1013–1017.
 - 19- Azfar, O. and Gurgur, T. (2008) Does corruption affect health outcomes in the Philippines? *Economics of Governance* 9(3): 197–244.
 - 20- Azfar, O. and Nelson Jr., W.R. (2007) Transparency, wages, and the separation of powers: an experimental analysis of corruption. *Public Choice* 130(3): (4-493–471.
 - 21- Badinger, H. and Nindl, E. (2014) Globalisation and corruption, revisited. *The World Economy* 37(10): 1424–1440.
 - 22- Bai, J., Jayachandran, S., Malesky, E.J. and Olken, B.A. (2013) Does economic growth reduce corruption?
 - 23- Theory and evidence from Vietnam. National Bureau of Economic Research, No. w19483.
 - 24- Barassi, M.R. and Zhou, Y. (2012) The effect of corruption on FDI: a parametric and non-parametric analysis. *European Journal of Political Economy* 28(3): 302–312.
 - 25- Becker, S.O., Egger, P.H. and Seidel, T. (2009) Common political culture: evidence on regional corruption contagion. *European Journal of Political Economy* 25: 300–310.
 - 26- Beekman, G., Bulte, E. and Nillesen, E. (2014) Corruption, investments and contributions to public goods: experimental evidence from rural Liberia. *Journal of Public Economics* 115: 37–47.
 - 27- Bennett, V.M., Pierce, L., Snyder, J.A. and Toffel, M.W. (2013) Customer-driven misconduct: how competition corrupts business practices. *Management Science* 59(8): 1725–1742.

- 28- Bhattacharyya, S. and Hodler, R. (2010) Natural resources, democracy and corruption. *European Economic Review* 54(4): 608–621.
- 29- Bhattacharyya, S. and Hodler, R. (2015) Media freedom and democracy in the fight against corruption. *European Journal of Political Economy* 39: 13–24.
- 30- Bicchieri, C. and Ganegonda, D. (2016) Determinants of corruption: a socio-psychological analysis. In P. Nichols and D. Robertson (eds), *Thinking About Bribery, Neuroscience, Moral Cognition and the*
- 31- *Psychology of Bribery*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. Brunetti, A. and Weder, B. (2003) A free press is bad news for corruption. *Journal of Public Economics* 87(7):1801–1824.
- 32- Büchel, M. (2010) Institutions, uncertainty and the intensive margin in trade. Working paper, Science Po (GEM) and Princeton University.
- 33- Buehn, A. and Friedrich, S. (2009) “Corruption and the Shadow Economy: A Structural Equation Model Approach,” IZA Discussion Papers 4182.
- 34- Busse, M. and Hefeker, C. (2007) Political risk, institutions and foreign direct investment. *European Journal of Political Economy* 23: 397–415.
- 35- Campante, F.R., Chor, D. and Do, Q.A. (2009) Instability and the incentives for corruption. *Economics and Politics* 21(1): 42–92.
- 36- Campos, J.E., Lien, D. and Pradhan, S. (1999) The impact of corruption on investment: predictability matters. *World Development* 27(6): 1059–1067.
- 37- Castro, M.F., Guccio, C. and Rizzo, I. (2014) An assessment of the waste effects of corruption on infrastructure provision. *International Tax and Public Finance* 21(4): 813–843.
- 38- Charron, N. (2009) The impact of socio-political integration and press freedom on corruption. *The Journal of Development Studies* 45(9): 1472–1493.
- 39- Chatterjee, I. and Ray, R. (2012) Does the evidence on corruption depend on how it is measured? Results from a cross-country study on microdata sets. *Applied Economics* 44(25): 3215–3227.
- 40- Choi, J.P. and Thum, M. (2005) Corruption and the shadow economy. *International Economic Review* 46(3):817–836.
- 41- Cooray, A. and Schneider, F. (2014) Does corruption promote emigration? An Empirical Examination, IZA Discussion Paper Series No. 809.
- 42- De la Croix, D. and Delavallade, C. (2009) Growth, public investment and corruption with failing institutions. *Economics of Governance* 10(3): 187–219.
- 43- Dell’Anno, R. and Teobaldelli, D. (2015) Keeping both corruption and the

- shadow economy in check: the role of decentralization. *International Tax and Public Finance* 22(1): 1–40.
- 44- Depken II, C.A. and Lafountain, C.L. (2006) Fiscal consequences of public corruption: empirical evidence from state bond ratings. *Public Choice* 126(1-85–75):(2).
- 45- Dimant, E. and Schulte, T. (2016) The nature of corruption: an interdisciplinary perspective. *Special Issue of the German Law Journal* 17(1): 54–72.
- 46- Dimant, E., Krieger, T. and Meierrieks, D. (2013) The effect of corruption on migration, 1985–2000. *Applied Economics Letters* 20(13): 1270–1274.
- 47- Dimant, E., Krieger, T. and Redlin, M. (2015) A crook is a crook . . . but is he still a crook abroad? On the effect of immigration on destination-country corruption. *German Economic Review* 16(4): 464–489.
- 48- Dincer, O.C. (2008) Ethnic and religious diversity and corruption. *Economics Letters* 99(1): 98–102.
- 49- Dobson, S. and Ramlogan-Dobson, C. (2010) Is there a trade-off between income inequality and corruption? Evidence from Latin America. *Economics Letters* 107(2): 102–104.
- 50- Dollar, D., Fisman, R. and Gatti, R. (2001) Are women really the “fairer” sex? Corruption and women in government. *Journal of Economic Behavior and Organization* 46(4): 423–429.
- 51- Dong, B. and Torgler, B. (2011) Democracy, property rights, income equality, and corruption. EEM Working Paper, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1756816.
- 52- Dreher, A. and Schneider, F. (2010) Corruption and the shadow economy: an empirical analysis. *Public Choice* 144(1238–215):(2-).
- 53- Dreher, A., Kotsogiannis, C. and McCorriston, S. (2009) How do institutions affect corruption and the shadow economy? *International Tax and Public Finance* 16(6): 773–796.
- 54- Egger, P. and Winner, H. (2005) Evidence on corruption as an incentive for foreign direct investment. *European Journal of Political Economy* 21: 932–952.
- 55- Elbahnasawy, N.G. (2013) E-government, internet adoption, and corruption: an empirical investigation. *World Development* 57: 114–126.
- 56- Fan, C.S., Lin, C. and Treisman, D. (2009) Political decentralization and corruption: evidence from around the world. *Journal of Public Economics*

- 93: 14–34.
- 57- Ferraz, C. and Finan, F. (2011) Electoral accountability and corruption: evidence from the audits of local governments. *American Economic Review* 101: 1274–1311.
- 58- Fisman, R. and Gatti, R. (2002) Decentralization and corruption: evidence across countries. *Journal of Public Economics* 83(3): 325–345.
- 59- Frank, B., Lambsdorff, J.G. and Boehm, F. (2011) Gender and corruption: lessons from laboratory corruption experiments. *European Journal of Development Research* 23(1): 59–71.
- 60- Gilley, B. (2006) The determinants of state legitimacy: results for 72 countries. *International Political Science Review* 27(1): 47–71.
- 61- Glaeser, E.L. and Saks, R.E. (2006) Corruption in America. *Journal of Public Economics* 90(6):1053–1072.
- 62- Goel, R.K. and Budak, J. (2006) Corruption in transition economies: effects of government size, country size and economic reforms. *Journal of Economics and Finance* 30(2): 240–250.
- 63- Goel, R.K. and Nelson, M.A. (1998) Corruption and government size: a disaggregated analysis. *Public Choice* 97(1):120–107 : (2-.
- 64- Goel, R.K. and Nelson, M.A. (2007) Are corrupt acts contagious? Evidence from the United States. *Journal of Policy Modelling* 29: 839–850.
- 65- Goel, R.K. and Nelson, M.A. (2010) Causes of corruption: history, geography and government. *Journal of Policy Modeling* 32(4): 433–447.
- 66- Goel, R.K. and Nelson, M.A. (2011) Measures of corruption and determinants of US corruption. *Economics of Governance* 12(2): 155–176.
- 67- Goel, R.K., Nelson, M.A. and Naretta, M.A. (2012) The internet as an indicator of corruption awareness. *European Journal of Political Economy* 28(1): 64–75.
- 68- Gokcekus, O. and Knörich, J. (2006) Does quality of openness affect corruption? *Economics Letters* 91(2):190–196.
- 69- Gorodnichenko, Y. and Peter, K. (2007) Public sector pay and corruption: measuring bribery from micro data. *Journal of Public Economics* Band 91: 963–991.
- 70- Gundlach, E. and Paldam, M. (2009) The transition of corruption: from poverty to honesty. *Economics Letters* 103(3): 146–148.
- 71- Gupta, S., Davoodi, H. and Alonso-Terme, R. (2002) Does corruption affect

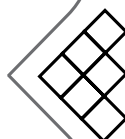
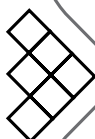
- income inequality and poverty? *Economics of Governance* 3(1): 23–45.
- 72- Gyimah-Brempong, K. and de Camacho, S.M. (2006) Corruption, growth, and income distribution: are there regional differences? *Economics of Governance* 7(3): 245–269.
- 73- Heywood, P.M. and Rose, J. (2014) “Close but no Cigar”: the measurement of corruption. *Journal of Public Policy* 34(3): 507–529.
- 74- Jain, A.K. (2001) Corruption: a review. *Journal of Economic Surveys* 15(1): 71–121.
- 75- Justesen, M.K. and Bjørnskov, C. (2014) Exploiting the poor: bureaucratic corruption and poverty in Africa. *World Development* 58: 106–115.
- 76- Kaufmann, D. (2004) Human rights and development: Towards mutual reinforcement. A paper prepared for a conference co-sponsored by the Ethical Globalization Initiative and The Center for Human Rights and
- 77- Global Justice, New York University Law School, New York City.
- 78- Kaufmann, D. and Wei, S.J. (1999) Does “grease money” speed up the wheels of commerce? National Bureau of Economic Research, No. w7093.
- 79- Korhonen, I. (2004) Does democracy cure a resource curse? Bank of Finland Institute for Economies in Transition.
- 80- Kotera, G., Okada, K. and Samreth, S. (2012) Government size, democracy, and corruption: an empirical investigation. *Economic Modelling* 29(6): 2340–2348.
- 81- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. and Vishny, R. (1999) The quality of government. *Journal of Law, Economics, and Organization* 15(1): 222–279.
- 82- Lalountas, D.A., Manolas, G.A. and Vavouras, I.S. (2011) Corruption, globalization and development: how are these three phenomena related? *Journal of Policy Modeling* 33(4): 636–648.
- 83- Lambsdorff, J.G. (2006) Causes and consequences of corruption: what do we know from a cross-section of countries. In S. Rose-Ackerman (ed), *International Handbook on the Economics of Corruption* (pp. 3–51).
- 84- Cheltenham, UK: Edward Elgar. Lambsdorff, J.G. and Schulze, G.G. (2015) What can we know about corruption? A very short history of corruption research and a list of what we should aim for. *Journal of Economics and Statistics (Jahrbuecher fuer Nationaloekonomie und Statistik)* 235(2): 100–114.

- 85- Landman, T. and Schudel, C.J.W (2007) *Corruption and Human Rights: Empirical Relationships and Policy Advice*. International Council on Human Rights Policy.
- 86- Lederman, D., Loayza, N.V. and Soares, R.R. (2005) Accountability and corruption: political institutions matter. *Economics and Politics* 17(1): 1–35.
- 87- Leite, C.A. and Weidmann, J. (1999) Does mother nature corrupt? Natural resources, corruption, and economic growth. *Natural Resources, Corruption, and Economic Growth* (June 1999). IMF Working Paper 85.
- 88- Lindstedt, C. and Naurin, D. (2010) Transparency is not enough: making transparency effective in reducing corruption. *International Political Science Review* 31(3): 301–322.
- 89- Mathur, A. and Singh, K. (2013) Foreign direct investment, corruption and democracy. *Applied Economics* 45(8): 991–1002.
- 90- Mauro, P. (1998) Corruption: causes, consequences, and agenda for further research. *Finance and Development* 35: 11–14.
- 91- Meier, K.J. and Holbrook, T. M. (1992) “I Seen My Opportunities and I Took’Em:” political corruption in the American States. *The Journal of Politics* 54(1): 135–155.
- 92- Montinola, G.R. and Jackman, R.W. (2002) Sources of corruption: a cross-country study. *British Journal of Political Science* 32(1): 147–170.
- 93- Musila, J.W. and Sigu’e, S.P. (2010) Corruption and international trade: an empirical investigation of African countries. *The World Economy* 33(1): 129–146.
- 94- Neeman, Z., Paserman, M.D. and Simhon, A. (2008) Corruption and openness. *The BE Journal of Economic Analysis and Policy* 8(1): 1935–1982.
- 95- North, C.M., Orman, W.H. and Gwin, C.R. (2013) Religion, corruption, and the rule of law. *Journal of Money, Credit and Banking* 45(5): 757–779.
- 96- Paldam, M. (2001) Corruption and religion adding to the economic model. *Kyklos* 54(2413–383): (3–).
- 97- Paldam, M. (2002) The cross-country pattern of corruption: economics, culture and the seesaw dynamics. *European Journal of Political Economy* 18(2): 215–240.
- 98- Paldam, M., and Gundlach, E. (2008). Two views on institutions and development: the grand transition vs the primacy of institutions. *Kyklos* 61(1): 65–100.

- 99- Pellegrini, L. and Gerlagh, R. (2004) Corruption's effect on growth and its transmission channels. *Kyklos* 57(3):429–456.
- 100- Pellegrini, L. and Gerlagh, R. (2008) Causes of corruption: a survey of cross-country analyses and extended results. *Economics of Governance* 9: 245–263.
- 101- Poprawe, M. (2015) On the relationship between corruption and migration: empirical evidence from a gravity model of migration. *Public Choice* 163(3-354–337 :4.
- 102- Rivas, M.F. (2012) An experiment on corruption and gender. *Bulletin of Economic Research* 65(1): 10–42. Rose-Ackerman, S. (1999) *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reforms*. Cambridge:Cambridge University Press.
- 103- Rothstein, B. and Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance* 21(2): 165–190.
- 104- Sachs, J.D. and Warner, A.M. (1997). Sources of slow growth in African economies. *Journal of African Economies* 6(3): 335–376.
- 105- Saha, S., Gounder, R. and Su, J.J. (2009) The interaction effect of economic freedom and democracy on corruption: a panel cross-country analysis. *Economics Letters* 105(2): 173–176.
- 106- Sandholtz, W. and Koetzle, W. (2000) Accounting for corruption: economic structure, democracy, and trade. *International Studies Quarterly* 44(1): 31–50.
- 107- Seldadyo, H. and De Haan, J. (2006) The determinants of corruption: A literature survey and new evidence. In: *European public choice society conference* (pp. 20–23). Turku, Finland.
- 108- Seligson, M.A. (2006) The measurement and impact of corruption victimization: survey evidence from Latin America. *World Development* 34(2): 381–404.
- 109- Serra, D. (2006) Empirical determinants of corruption: a sensitivity analysis. *Public Choice* 126(1256–225 :2-.
- 110- Sharafutdinova, G. (2010). What explains corruption perceptions? The dark side of political competition in Russia's regions. *Comparative Politics* 42(2): 147–166.
- 111- Swaleheen, M. and Stansel, D. (2007) Economic freedom, corruption, and growth. *Cato Journal* 27: 343–358.
- 112- Swamy, A., Knack, S., Lee, Y. and Azfar, O. (2001) Gender and corruption. *Journal of Development Economics* 64(1): 25–55.

- 113- Tanzi, V. (1998) Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures. *Staff Papers- International Monetary Fund*, pp. 559–594.
- 114- Tanzi, V. and Davoodi, H. (1998) *Corruption, public investment, and growth* (pp. 4160-). IMF Working Paper 139.
- 115- Tanzi, V. and Davoodi, H.R. (2001) Corruption, growth, and public finances. IMF Working Paper 182.
- 116- Treisman, D. (2000) The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics* 76(3): 399–457.
- 117- Treisman, D. (2007) What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review of Political Science* 10: 211–244.
- 118- Truex, R. (2011) Corruption, attitudes, and education: survey evidence from Nepal. *World Development* 39(7): 1133–1142.
- 119- Van Rijckeghem, C. and Weder, B. (1997) Corruption and the rate of temptation: do low wages in the civil service cause corruption. International Monetary Fund Working Paper, IMF, Washington, DC.
- 120- Van Rijckeghem, C. and Weder, B. (2001) Bureaucratic corruption and the rate of temptation: do wages in the civil service affect corruption, and by how much? *Journal of Development Economics* 65(2): 307–331.

پښتانه مکتب



CAUSES AND EFFECTS OF CORRUPTION: WHAT HAS PAST DECADE'S EMPIRICAL RESEARCH TAUGHT US? A SURVEY

Eugen Dimant and Guglielmo Tosato
Translate by: Rasool Darab Khani

Abstract

Corruption has fierce impacts on economic and societal development and is subject to a vast range of institutional, jurisdictional, societal, and economic conditions. It is this paper's aim to provide a reassessment and a comprehensive state-of-the-art survey of existing literature on corruption and its causes and effects. A particularly strong focus is put on presenting and discussing insights resulting from empirical research and contrasting recent with older findings.

Keywords: Bribery; Causes of corruption; Corruption; Effects of corruption; Survey

IGeography of Corruption in the Urban Planning Area

Dr. Reza Aref

Abstract

The article "Geography of Corruption in the Urban Planning Area" investigates the Definition of urban planning process and corruptive positions in this realm. Through this, at the first step, it presents a definition of urban planning, by distinguishing between two different uses of the phrase "Urban Planning" and at the next steps, it collects, first, The important issues of the area, then appropriate to any issue, mentions the most important corruption gateways. Preliminary datasets are collected through interviews, library documentations and the reports of GIO (General Inspection Office of Urban planning Affairs). After attending to each of the corruption gateways, the author raises the most crucial questions, concerning each the gateway, in order to operationalize the achievements and make them practical; totally more than twenty questions, which answering them may extract the results from being merely theoretical achievements and to some extent clarifies how they are implementable.

Keywords: Urban Planning, Citizen Rights, Supervision, Corruption Gateways, Selling of Floor Area Ratio, Collusion

indexes for measuring corruption and anti-corruption

Dr.Ali Seyfzadeh

Abstract

This article is a summary of the Index for Measuring Corruption and Anti-Corruption, published in the ۲۰۱۵ United Nations Development Program by Stephen E. Trappen is developed and provides information on the basics of indicators, data, data collection as well as available information sources. This book provides a set of methodologies, tools, and activities that have been used and validated by the Anti-Corruption Association over the years. In the present article, after providing a brief definition of corruption and the levels of measurement of corruption and anti-corruption dimensions, the types of indicators, data and methods of data collection are discussed. The concepts of transparency, accountability and integrity of the definition and their combined indicators, advantages and disadvantages have also been discussed. According to the findings Corruption-related data is broadly divided into four categories: perceptual, empirical, evaluative, and administrative. Measuring anti-corruption means measuring transparency, accountability and integrity within the government.

Keywords: corruption, anti-corruption, transparency, accountability, honesty.

A look at the role of the judiciary in the prosperity of production, a good governance approach

Saeid Rasuli - Amin Taherynia

Abstract

Production growth is introduced as one of the central goals of economic policies in economic literature. In an efficient and prosperous economy, the main burden of production falls on the private sector or the people. Many experiments and historical experiences indicate that the government involvement in the production sector has not been worked successfully, and caused considerable inefficiencies and corruption subsequently. In addition to the avoidance necessity of government administration in production field, the new literature of economic considers that the direct planning on productions issues is inefficient. Instead, the most important function of the government is providing a platform for business and production. So the main task of governance institutions is trying to improve the business environment. In this paper we show that the judiciary has an irreplaceable role in improving the business environment and the prosperity of production by reviewing previous studies and presenting a theoretical and conceptual model.

Keywords: judiciary; prosperity; good governance; government administration.

Investigating the role of electronic processes in preventing and combating common violations in notaries

Ayat Bagheri

Abstract

Registry violations in notary public offices as a kind of economic offense are an emerging phenomenon at the national and global level, which in fact impedes the growth and development of human societies and the health of social and judicial relations. In registry violations, it is important to pay attention to preventive measures, as with any other offense. Undoubtedly, preventive measures against the occurrence of violations are among the principles of the criminal law of legal systems. Act or criminal omission of act which committed in the domain of registration, in violation of the laws and regulations relating to the registration of property, are under the title of registration offenses. In registry criminal, like any other crime, preventive measures are more effective and less costly than repressive measures. In the traditional way, the prevention of offenses in notary public offices was common in two ways: The first was the adoption of related laws and regulations, one of the disadvantages of this way was the prolongation of the process of passing laws and regulations, as well as its inflexibility with regard to new violations. Second, the physical presence of the inspectors in periodical, case and special cases in the offices, which was not as effective as the volume of violations and the relatively high statistics of the document offices. Second, the physical presence of the inspectors in periodical, case and special cases in notary public offices, which was not as effective as the number of violations and the relatively high number of the notary public offices.

In order to eliminate the existing damages and prevent the common violations of notary public offices, one of the government's actions in the area of electronic public services and in the enforcement of the cadastre law in the country is the issue of the immediate recording of documents and the removal of paper offices from the notary public offices. The Real Estate Registration Organization as one of the governing bodies considers the change in the method of work as well as the use of modern tools as necessary and inevitable and has begun to create electronic systems, including the Electronic Documentation System in ۱۳۹۶. This system has played a major role in preventing violations in notary public offices using relatively precise and up-to-date tools and mechanisms. In general, common violations in notary public offices can be found in three forms: violations to the detriment of the client, violations to the detriment of the government, and disruptions to public order, which the topics of this are discussed in this paper. Keywords: Common Violations, Electronic Registration, Prevention, Electronic Systems, notary public offices

The effect of organizational justice on the integrity of the administrative system in the light of organizational commitment (Case study: Eleven districts of Shiraz Municipality and its affiliated organizations)

Ali Akbar Izadi Saadi

Abstract

The purpose of this study is to investigate the effect of organizational justice on promoting the integrity of the administrative system in the light of organizational commitment in the eleven districts of Shiraz Municipality and its affiliated organizations. The purpose of this study is to investigate the effect of organizational justice on promoting the health of the administrative system in the light of organizational commitment in the eleven districts of Shiraz Municipality and its affiliated organizations. This research is considered as a field branch based on the applied purpose and in terms of data collection type of descriptive-survey research; It is also correlated in terms of the relationship between research variables; The statistical population of this study was all managers, deputies and senior experts (154 persons) in the eleven districts of Shiraz Municipality and its affiliated organizations. The sample was selected by judgment. This research was conducted in 1398 in the framework of a research project. Cronbach's alpha was used to measure the reliability of the measuring instrument; The validity of the questionnaire of organizational justice (0.92), administrative system integrity (0.90) and organizational commitment (0.86) was confirmed. Data analysis was performed at two levels of descriptive and inferential statistics using statistical software: SPSS and smart-PLS. The results showed that the status of organizational commitment of employees, organizational justice and integrity of the administrative system in the eleven districts of Shiraz Municipality and its affiliated organizations is not at an appropriate level and they are far from the ideal level; Organizational commitment also mediates the relationship between organizational justice and the integrity of the administrative system; This means that if justice is achieved in the organization, the commitment of employees will increase and as a result, the integrity of the administrative system will increase.

Keywords: Organizational Justice, Administrative System integrity, Organizational Commitment.

Good Practice of affairs in traffic regulations in Tehran

Dr. Mohammad Baghei Komar Olia
Omid Mohammadi

Abstract

The Traffic Plan and the Air Pollution Control Zone and other such plans are designed to reduce air pollution in various codes, including Article 18 of the Driving Violations Act (1389) and the Clean Air Act 1396 and reducing air pollution also requires cars to keep out special zones. The municipality provides the Possibility of violation of the abovementioned limits by prescribing a toll for vehicles to enter the designated zones and this is contrary to the original purpose of the legislature. When a traffic restriction is applied, vehicles should not be allowed into the traffic area by paying tolls, but also prevented from staying in the zone. In case of breach of regulations, the offender is only required to pay a fine. Apart from receiving fines from citizens, it is not legal for the municipality to collect the toll from citizens. Article 22 of the Constitution protects the property, life and rights of individuals from invasion without legal authorization, and explains the governing principle in this regard and is a guide for all.

Keywords: Municipal tolls, Traffic plan, Traffic violations, Unity of criterion.

Articles

Good Practice of affairs in traffic regulations in Tehran	7
The effect of organizational justice on the integrity of the administrative system in the light of organizational commitment (Case study: Eleven districts of Shiraz Municipality and its affiliated organizations)	23
Investigating the role of electronic processes in preventing and combating common violations in notaries	55
A look at the role of the judiciary in the prosperity of production, a good governance approach	69
indexes for measuring corruption and anti-corruption	85
Investigation of production barriers through ranking of Business environment in foreign trade of selected countries with emphasis on Iran	103
Comparison of the Effects of Institutional Factors on Trade Growth in Islamic Countries with Emphasis on Iran	131

Evaluation Knowledge Quarterly

Volume 14; Number 1; Spring 2021

Propertier: General Inspection Organization (GIO)

Managing Director: Hasan Darvishian

Editor in Chief: Farzad Mokhles alaemmeh

Editorial Advisory Board

Hujjat al-islam Mohammadmahdi Arabansari, Dr. Habibollah Fattahi,
Dr. .Mohammad Bagheri Komar Olia, mohammadreza ettefagh kahnamuee,
Dr. Hamidreza Malek mohammadi, Dr. Mohammadvazin Karimiyan,
Dr. Hosein Gheleji

Publications: Publication of Social Sciences Tel: +982161362135

Editor: Ayat Baghery

bazrasi.research@136.ir

Excutive Manager: Ali Seyfzadeh

www.daneshearzyabi.ir

Address: 9th Floor(new building), GIO Headquarter, Gharani Crossroad, Taleghani St., Tehran, Iran

Good Practice of affairs in traffic regulations in Tehran.
Dr. Mohammad Bagheri Kamar Olya & Omid Mohammadi

The effect of organizational justice on the integrity of the administrative system
in the light of organizational commitment.
Ali Akbar Izadi Saadi

Investigating the role of electronic processes in preventing and combating
common violations in notaries.
Ayat bagheri

A look at the role of the judiciary in the prosperity of production, a good govern-
ance approach.
Saeed Rasouli & Amin Taheri Nia

Corruption and anti-corruption indicators
Dr. Ali Seifzadeh

Geography of Corruption in the Urban Planning Area
Dr. Reza Aref

Causes and Effects of Corruption: What has Past Decade's Empirical Research
Taught Us? A Surve.
Rasul Darabkhani

